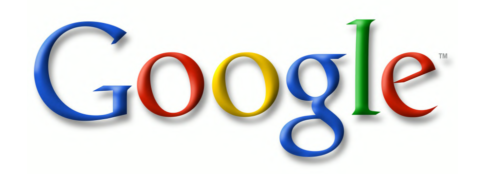




COBRO COERCITIVO

DE

DEUDAS PÚBLICAS

DEL MISMO AUTOR

La literatura del slang. 1882.

El poder marital (tesis para el doctorado). 1882.

La idea del derecho (en colaboración con el Dr Matienzo). 1883.

Colección de fallos en materia civil y comercial, concordados con las sentencias de las Cortes nacional y de la provincia. 1 tomo de 500 páginas. 1886.

El procedimiento criminal en la provincia de Buenos Aires. 1887.

Los Hombres de Presa. 1ª y 2ª edición. 1888.

I Criminali nati. (traducción italiana de *Los Hombres de Presa* por G. B. Busdraghi, con una introducción de Cesare Lombroso. *Biblioteca Antropologico-Giuridica*. Milan. Fratelli Bocca, editores. 1890.

La República Argentina y el caso de Venezuela. 1903.

El Doctor Francia. Traducción del inglés de Tomás Carlyle. 1905.

LUIS M. DRAGO

COBRO COERCITIVO
DE
DEUDAS
PÚBLICAS

« Por su famosa nota diplomática, el gobierno argentino ha merecido, con razón, el reconocimiento sincero de todos los campeones del derecho y de la justicia en el dominio de las relaciones entre naciones ».

(F. DE MARTENS, *Por la justicia á la paz,* pág. 118).

BUENOS AIRES
CONI HERMANOS, EDITORES
684 — PERÚ — 684

1906

ADVERTENCIA

Con motivo de la próxima reunión del Congreso Pan-Americano en Río de Janeiro, hemos creído de oportunidad publicar algunos de los documentos relativos á la cuestión que en 1902 promovió la República Argentina ante la cancillería de Washington, relativa al cobro coercitivo de deudas entre naciones.

Es con especial complacencia que transcribimos al final la nota dirigida por Mr. Elihu Root, Secretario de Estado de la Unión Americana al comité encargado de

redactar el programa de la conferencia de Río. En ese documento el eminente hombre de Estado recomienda explícitamente y sin reservas á nombre de su Gobierno, la gestión iniciada por el Ministro Argentino doctor Drago, lo que por sí solo constituye un gran triunfo diplomático que honra á nuestro país.

Hemos incluído también el programa de la conferencia de Río.

CONI HERMANOS.

M. Drago déclara que la République Argentine désirait voir accepté par toutes les puissances américaines le principe que la dette publique ne saurait provoquer l'intervention armée ni encore moins l'occupation matérielle du sol des nations américaines de la part d'une puissance d'Europe. D'après son avis les États-Unis d'Amérique devaient faire triompher ce principe en vertu de la doctrine Monroe qui doit rester le palladium de toutes les nations américaines.

Telle est la « thèse Drago » *que le gouvernement de Washington jugea avec sympathie, mais sans enthousiasme. Il ne donna aucune suite aux observations du gouvernement argentin.*

Toutefois la « thèse Drago » *ne restait nullement inaperçue de tous ceux qui s'intéressent au développement progressif du droit dans le domaine des relations internationales.*

(F. DE MARTENS, *Par la justice vers la paix,* pág. 5.)

I

El ministro Drago al ministro argentino en Washington

Buenos Aires, diciembre 29 de 1902.

Señor ministro :

He recibido el telegrama de V. E., fecha 20 del corriente, relativo á los sucesos últimamente ocurridos entre el gobierno de la República de Venezuela y los de la Gran Bretaña y la Alemania. Según los informes de V. E., el origen del conflicto debe atribuirse en parte á perjuicios sufridos por súbditos de las naciones reclamantes durante las revoluciones y guerras que recientemente han tenido lugar en el te-

rritorio de aquella república y en parte también á que ciertos servicios de la deuda externa del Estado no han sido satisfechos en la oportunidad debida.

Prescindiendo del primer género de reclamaciones, para cuya adecuada apreciación habría que atender siempre las leyes de los respectivos países, este gobierno ha estimado de oportunidad transmitir á V. E. algunas consideraciones relativas al cobro compulsivo de la deuda pública, tales como las han sugerido los hechos ocurridos.

Desde luego se advierte, á este respecto, que el capitalista que suministra su dinero á un Estado extranjero, tiene siempre en cuenta cuáles son los recursos del país en que va á actuar y la mayor ó menor probabilidad de que los compromisos contraídos se cumplan sin tropiezo.

Todos los gobiernos gozan por ello de diferente crédito, según su grado de civi-

lización y cultura y su conducta en los negocios, y estas circunstancias se miden y se pesan antes de contraer ningún empréstito, haciendo más ó menos onerosas sus condiciones, con arreglo á los datos precisos que, en ese sentido, tienen perfectamente registrados los banqueros.

Luego, el acreedor sabe que contrata con una entidad soberana y es condición inherente de toda soberanía que no pueda iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella, ya que ese modo de cobro comprometería su existencia misma, haciendo desaparecer la independencia y la acción del respectivo gobierno.

Entre los principios fundamentales del derecho público internacional que la humanidad ha consagrado, es uno de los más preciosos el que determina que todos los Estados, cualquiera que sea la fuerza de que dispongan, son entidades de derecho, perfectamente iguales entre sí y recípro-

camente acreedoras por ello á las mismas consideraciones y respeto.

El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su importe, pueden y deben ser hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana, pero el cobro compulsivo é inmediato, en un momento dado, por medio de la fuerza, no traería otra cosa que la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su gobierno con todas las facultades que le son inherentes por los fuertes de la tierra. Otros son los principios proclamados en este continente de América. « Los contratos entre una nación y los individuos particulares son obligatorios según la conciencia del soberano, y no pueden ser objeto de fuerza compulsiva, decía el ilustre Hamilton. No confieren derecho alguno de acción fuera de la voluntad soberana » (1).

(1) *Federalista*, nº LXXXI. Hamilton, que escribió en 1788, se refiere naturalmente al régimen interno de la

Los Estados Unidos han ido muy lejos en ese sentido. La enmienda undécima de su constitución estableció, en efecto, con el asentimiento unánime del pueblo, que el poder judicial de la nación no se extiende á ningún pleito de ley ó de equidad seguido contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado, ó por ciudadanos ó súbditos de un Estado extranjero.

La República Argentina ha hecho demandables á sus provincias y aún ha consagrado el principio de que la nación misma pueda ser llevada á juicio ante la Suprema Corte por los contratos que celebra con los particulares.

Lo que no ha establecido, lo que no podría de ninguna manera admitir, es que, una vez determinado por sentencia el monto de lo que pudiera adeudar, se le prive de la facultad de elegir el modo y la opor-

administración judicial americana y no al cobro de empréstitos extranjeros desconocidos en su época.

tunidad del pago, en el que tiene tanto ó más interés que el acreedor mismo, porque en ello están comprometidos el crédito y el honor colectivos.

No es ésto de ninguna manera defender la mala fe, el desorden y la insolvencia deliberada y voluntaria. Es simplemente amparar el decoro de la entidad pública internacional que no puede ser arrastrada así á la guerra, con perjuicio de los altos fines que determinan la existencia y libertad de las naciones.

El reconocimiento de la deuda pública, la obligación definida de pagarla, no es, por otra parte, una declaración sin valor porque el cobro no pueda llevarse á la práctica por el camino de la violencia.

El Estado persiste en su capacidad de tal y más tarde ó más temprano las situaciones obscuras se resuelven, crecen los recursos, las aspiraciones comunes de equidad y de justicia prevalecen y se sa-

tisfacen los más retardados compromisos.

El fallo, entonces, que declara la obligación de pagar la deuda, ya sea dictado por los tribunales del país ó por los de arbitraje internacional, los cuales expresan el anhelo permanente de la justicia como fundamento de las relaciones políticas de los pueblos, constituye un título indiscutible que no puede compararse al derecho incierto de aquel cuyos créditos no son reconocidos y se ve impulsado á apelar á la acción para que ellos le sean satisfechos.

Siendo estos sentimientos de justicia, de lealtad y de honor, los que animan al pueblo argentino, y han inspirado en todo tiempo su política, V. E. comprenderá que se haya sentido alarmado al saber que la falta de pago de los servicios de la deuda pública de Venezuela se indica como una de las causas determinantes del apresamiento de su flota, del bombardeo de uno de sus puertos y del bloqueo de guerra ri-

gurosamente establecido para sus costas. Si estos procedimientos fueran definitivamente adoptados, establecerían un precedente peligroso para la seguridad y la paz de las naciones de esta parte de América.

El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión ó subordinación de los gobiernos locales en los países á que se extiende.

Tal situación aparece contrariando visiblemente los principios muchas veces proclamados por las naciones de América y muy particularmente la doctrina de Monroe, con tanto celo sostenida y defendida en todo tiempo por los Estados Unidos, doctrina á que la República Argentina ha adherido antes de ahora (1).

(1) Véase Sarmiento, *Obras* y *Memoria de Relaciones Exteriores*, 1886 : nota del ministro Quesada á la cancillería americana de 9 de diciembre de 1885.

Dentro de los principios que enuncia el memorable mensaje de 2 de diciembre de 1823, se contienen dos grandes declaraciones que particularmente se refieren á estas repúblicas, á saber : « Los continentes americanos no podrán en adelante servir de campo para la colonización futura de las naciones europeas, y reconocida como lo ha sido la independencia de los gobiernos de América, no podrá mirarse la interposición de parte de ningún poder europeo, con el propósito de oprimirlos ó controlar de cualquier manera su destino sino como la manifestación de sentimientos poco amigables para los Estados Unidos » (1).

(1) Las palabras textuales del mensaje de Monroe son las siguientes : « But with the governments who have declared their independence and maintained it and whose independence we have, on great consideration and on just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling in any other manner their des-

La abstención de nuevos dominios coloniales en los territorios de este continente, ha sido muchas veces aceptada por los hombres públicos de Inglaterra. A su simpatía puede decirse que se debió el gran éxito que la doctrina de Monroe alcanzó apenas promulgada. Pero en los últimos tiempos se ha observado una tendencia marcada en los publicistas y en las manifestaciones diversas de la opinión europea, que señalan estos países como campo adecuado para las futuras expansiones territoriales. Pensadores de la más alta je-

tiny, by any European power, in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition towards the United States ».

Pero con los gobiernos que han declarado su independencia y la han sostenido, y cuya independencia hemos reconocido nosotros con grande consideración y por justos principios, no podremos mirar ninguna interposición de parte de ninguna potencia europea, con el objeto de oprimirlos ó controlar de cualquier manera su destino, de otro modo que como una manifestación de disposiciones poco amistosas para los Estados Unidos. (*Richardson Messages*, tomo 2, pág. 209).

rarquía han indicado la conveniencia de orientar en esta dirección los grandes esfuerzos que las principales potencias de Europa han aplicado á la conquista de regiones estériles, con un clima rigoroso, en las más apartadas latitudes del mundo. Son muchos ya los escritores europeos que designan los territorios de Sud América con sus grandes riquezas, con su cielo feliz y su suelo propicio para todas las producciones, como el teatro obligado donde las grandes potencias, que tienen ya preparados los instrumentos y las armas de la conquista, han de disputarse el predominio en el curso de este siglo.

La tendencia humana expansiva, caldeada así por las sugestiones de la opinión y de la prensa, puede, en cualquier momento, tomar una dirección agresiva, aun contra la voluntad de las actuales clases gobernantes. Y no se negará que el camino más sencillo para las apropiaciones y la fácil

suplantación de las autoridades locales por los gobiernos europeos, es precisamente el de las intervenciones financieras, como con muchos ejemplos podría demostrarse.

No pretendemos de ninguna manera que las naciones sudamericanas queden, por ningún concepto, exentas de las responsabilidades de todo orden que las violaciones del derecho internacional comportan para los pueblos civilizados. No pretendemos ni podemos pretender que estos países ocupen una situación excepcional en sus relaciones con las potencias europeas, que tienen el derecho indudable de proteger á sus súbditos tan ampliamente como en cualquier otra parte del globo, contra las persecusiones ó las injusticias de que pudieran ser víctimas. Lo único que la República Argentina sostiene y lo que vería con gran satisfacción consagrado con motivo de los sucesos de Venezuela, por una nación que, como los Estados Unidos,

goza de tan grande autoridad y poderío, es el principio ya aceptado de que no puede haber expansión territorial europea en América, ni opresión de los pueblos de este continente, porque una desgraciada situación financiera pudiese llevar á alguno de ellos á diferir el cumplimiento de sus compromisos. En una palabra, el principio que quisiera ver reconocido, es el de que la deuda pública no puede dar lugar á la intervención armada, ni menos á la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea.

El desprestigio y el descrédito de los Estados que dejan de satisfacer los derechos de sus legítimos acreedores, trae consigo dificultades de tal magnitud que no hay necesidad de que la intervención extranjera agrave con la opresión las calamidades transitorias de la insolvencia.

La República Argentina podría citar su propio ejemplo, para demostrar lo innece-

sario de las intervenciones armadas en estos casos.

El servicio de la deuda inglesa de 1824 fué reasumido espontáneamente por ella, después de una interrupción de treinta años, ocasionada por la anarquía y las convulsiones que conmovieron profundamente el país en ese período de tiempo, y se pagaron escrupulosamente todos los atrasos y todos los intereses, sin que los acreedores hicieran gestión alguna para ello.

Más tarde una serie de acontecimientos y contrastes financieros, completamente fuera del control de sus hombres gobernantes, la pusieron, por un momento, en situación de suspender de nuevo temporalmente el servicio de la deuda externa. Tuvo, empero, el propósito firme y decidido de reasumir los pagos inmediatamente que las circunstancias se lo permitieran y así lo hizo, en efecto, algún tiempo des-

pués, á costa de grandes sacrificios, pero por su propia y espontánea voluntad y sin la intervención ni las conminaciones de ninguna potencia extranjera. Y ha sido por sus procedimientos perfectamente escrupulosos, regulares y honestos, por su alto sentimiento de equidad y de justicia plenamente evidenciado, que las dificultades sufridas en vez de disminuir han acrecentado su crédito en los mercados europeos. Puede afirmarse con entera certidumbre que tan halagador resultado no se habría obtenido, si los acreedores hubieran creído conveniente intervenir de un modo violento en el período de crisis de las finanzas, que así se han repuesto por su sola virtud.

No tememos ni podemos temer que se repitan circunstancias semejantes.

En el momento presente no nos mueve, pues, ningún sentimiento egoísta ni buscamos el propio provecho al manifestar

nuestro deseo de que la deuda pública de los Estados no sirva de motivo para una agresión militar de estos países.

No abrigamos, tampoco, respecto de las naciones europeas ningún sentimiento de hostilidad. Antes por el contrario, mantenemos con todas ellas las más cordiales relaciones desde nuestra emancipación, muy particularmente con Inglaterra á la cual hemos dado recientemente la mayor prueba de la confianza que nos inspiran su justicia y su ecuanimidad, entregando á su fallo la más importante de nuestras cuestiones internacionales, que ella acaba de resolver fijando nuestros límites con Chile después de una controversia de más de sesenta años.

Sabemos que donde la Inglaterra va, la acompaña la civilización y se extienden los beneficios de la libertad política y civil. Por eso la estimamos, lo que no quiere decir que adhiriéramos con igual simpatía á

su política en el caso improbable de que ella tendiera á oprimir las nacionalidades de este continente, que luchan por su progreso, que ya han vencido las dificultades mayores y triunfarán en definitiva para honor de las instituciones democráticas. Largo es, quizás, el camino que todavía deberán recorrer las naciones sudamericanas. Pero tienen fe bastante y la suficiente energía y virtud para llegar á su desenvolvimiento pleno, apoyándose las unas en las otras.

Y es por ese sentimiento de confraternidad continental y por la fuerza que siempre deriva del apoyo moral de todo un pueblo, que me dirijo al señor ministro, cumpliendo instrucciones del excelentísimo señor presidente de la República, para que transmita al gobierno de los Estados Unidos nuestra manera de considerar los sucesos en cuyo desenvolvimiento ulterior va á tomar una parte tan importante, á fin

de que se sirva tenerla como la expresión sincera de los sentimientos de una nación que tiene fe en sus destinos y la tiene en los de todo este continente, á cuya cabeza marchan los Estados Unidos, actualizando ideales y suministrando ejemplos.

Quiera el señor ministro aceptar las seguridades de mi consideración distinguida.

LUIS M. DRAGO.

II

Nota del secretario de Estado de la Unión Americana al ministro argentino en Washington.

Departamento de Estado, Washington, febrero 17 de 1903.

Mi estimado señor Ministro:

Incluyo un memorandum referente á las instrucciones del señor Drago, de 29 de diciembre de 1902, de las cuales se sirvió usted dejarme copia.

Soy con este motivo de usted muy atento,

S. S.

JOHN HAY.

(Incluído un memorandum.)

Señor Martín García Mérou, etc., etc., etc.

MEMORANDUM

Sin expresar asentimiento ni disentimiento con las doctrinas hábilmente expuestas en la nota del Ministro argentino de relaciones exteriores, de fecha 29 de diciembre de 1902, la posición general del gobierno de los Estados Unidos en este asunto está indicada en recientes mensajes del Presidente.

El Presidente declaró en su mensaje al congreso, de 3 de diciembre de 1901, que por la doctrina de Monroe « no garantizamos á ningún Estado contra la represión que pueda acarrearle su inconducta, con tal que esa represión no asuma la forma de adquisición de territorio por ningún poder no americano. »

En armonía con el anterior lenguaje, el Presidente anunció en su mensaje de 2 de diciembre de 1903 :

« Ninguna nación independiente de América debe abrigar el más mínimo temor de una agresión de parte de los Estados Unidos. Corresponde que cada una de ellas mantenga el orden dentro de sus fronteras y cumpla sus justas obligaciones con los extranjeros. Hecho esto, pueden descansar en la seguridad de que, fuertes ó débiles, nada tienen que temer de intervenciones externas. »

Abogando y adhiriendo en la práctica en las cuestiones que le conciernen, al resorte del arbitraje internacional para el arreglo de las controversias que no pueden ajustarse por el tratamiento ordenado de las negociaciones diplomáticas, el gobierno de los Estados Unidos vería siempre con satisfacción que las cuestiones sobre la justicia de los reclamos de un Estado contra otro que surjan de agravios individuales ó de obligaciones nacionales, lo mismo que la garantía para la ejecución de cual-

quier laudo que se dicte, sean libradas á la decisión de un tribunal de árbitros imparciales, ante el cual las naciones litigantes, las débiles lo mismo que las fuertes, pueden comparecer como iguales, al amparo del derecho internacional y los deberes recíprocos.

III

Del mensaje del Presidente de la República, general Roca, declarando inauguradas las sesiones del H. Congreso, el 4 de mayo de 1903.

. . . .

La América se ha sentido conmovida recientemente con motivo de la intervención que algunas naciones europeas llevaron á Venezuela. Entre las causas invocadas para ello figuraba el atraso en los servicios de la deuda contraída por aquella nación para ejecutar algunas obras públicas. Esto hacía suponer que cuando los ciudadanos ó súbditos extranjeros contratan empréstitos de carácter público, el Estado á que ellos pertenecen es parte

también en esas operaciones, aunque los prestamistas no hubiesen contado con esa intervención y hubiesen calculado bien las circunstancias de cada país para fijar las condiciones de la operación. El contrato privado se convertiría así en obligación entre Estados. Me pareció que se establecía en ese caso una doctrina peligrosa ante la cual no debía permanecer indiferente. Es conocida ya la nota en que exponía este gobierno al de los Estados Unidos sus opiniones respecto de la acción que se desarrollaba en el Mar Caribe. Ella se limita á señalar los peligros que para las naciones de este continente encierra la doctrina en cuya virtud los empréstitos de carácter público, contratados por ciudadanos ó súbditos extranjeros, teniendo en cuenta las condiciones de cada país é imponiendo con arreglo á ellas cláusulas más ó menos onerosas é intereses más ó menos altos, puedan convertirse en un momento

dado, sin que la mala fe intervenga, en causa de agravio internacional, que autorice el empleo de la fuerza, la ocupación de territorios en América y la subordinación y tutela de los gobiernos locales, cuando no su desaparición total, por obra de las intervenciones financieras. El comentario que se adelantó al conocimiento de los términos y del alcance de esa comunicación, no le fué favorable á veces, pero, luego de conocida, la opinión reaccionó, tanto en Europa como en América, hallándosela justificada, y reconociendo además que, en tales circunstancias, se imponía esa actitud de nuestra parte.

La nota argentina se concreta, en realidad, á enunciar principios elementales que comprenden el derecho indiscutible de estas nacionalidades para crecer y desenvolverse al amparo de la ley internacional. No excluye su doctrina ninguna de las obligaciones que el derecho de gentes impone á

los pueblos civilizados, no reconoce primacias, ni atenúa responsabilidades por ello. Limitándose á afirmar la soberanía de los pueblos, expresa al propio tiempo las conmociones y las alarmas que causaría en ellos cualquier acto de colonización ó de conquista en una región del continente.

La respuesta de los Estados Unidos concuerda en el fondo, con estas declaraciones y recomienda el arbitraje internacional para el arreglo de las cuestiones que surjan con motivo de obligaciones nacionales. Si no se ha pronunciado aquella cancillería respecto del cobro compulsivo de la deuda pública, lo que tampoco le fué solicitado en forma alguna, es satisfactorio hacer constar que la nota argentina no ha caído en el vacío, habiéndose levantado voces autorizadas y elocuentes, hasta en el seno del parlamento inglés, en apoyo de nuestra misma doctrina.

Se ha comprendido, en fin, que la Repú-

ca no ha ido en busca de protecciones y de alianzas, habiéndose reducido á exponer lisa y llanamente sus ideas, con motivo de la intervención europea, en una sección de este continente, convocado más de una vez para oir la opinión de sus Estados y para establecer en consecuencia las bases de un derecho común.

IV

Los estados federales no son ejecutables (1)

. . . .

Demandada ejecutivamente la provincia de Buenos Aires, ella no contesta la legitimidad del crédito en cuya virtud procede el ejecutante; se limita á manifestar que, en las circunstancias actuales de su

(1) El presente estudio forma parte de un escrito presentado por el doctor Drago á la Suprema Corte Nacional el 14 de mayo de 1892, escrito que fué publicado en la *Revista de Administración* del doctor Miguel Romero, año VIII, tomo XVIII, número 1, año 1892, páginas 87 á 102.

Puede considerarse como un antecedente de la anterior nota diplomática, por haber sostenido en él, su autor, hace ya más de catorce años, la misma doctrina, con relación al régimen interno de los estados federales.

tesoro, no le es posible solventar la obligación cuyo cumplimiento inmediato se le exige en la forma de entrega en especie y al contado.

El asunto podría, pues, describirse diciendo que es una deuda de la provincia que se pretende cobrar compulsivamente por intermedio de la Suprema Corte, con prescindencia de las medidas que en uso de sus facultades de gobierno propio ha tomado ya el estado y se propone adoptar en adelante para el servicio y extinción total de sus obligaciones, en un plazo más ó menos breve.

¿ Están los juicios ejecutivos contra las provincias comprendidos entre los que el artículo 101 de la Constitución atribuye á la justicia nacional ? ó afrontando la cuestión en su dificultad más extrema, ya que un título ejecutivo se equipara á una sentencia ejecutoriada ¿ tiene la Corte Supre-

ma la suma de potestad indispensable para compeler á las provincias, por la vía de apremio, al pago inmediato de las deudas que ella le hubiere determinado por sentencia dictada en juicio contradictorio?

Yo sostengo, que en ese caso y dentro del régimen de nuestras instituciones, la Suprema Corte carece de tales poderes coercitivos.

A este respecto conviene desde luego observar que los tribunales de justicia ejercitan funciones que presentan una doble faz, perfectamente discernible y capaz de ser separada. Por una parte, amparan el derecho cuando él es contestado, fallan, en el sentido estricto de la palabra, vale decir, se pronuncian sobre la legitimidad de las razones legales aducidas contradictoriamente por dos diversos litigantes. Por otra, una vez resuelta la controversia, compelen coercitivamente al venci-

do al cumplimiento de la prestación que determina la sentencia.

No es condición sustantiva de la jurisdicción que estos dos órdenes de funciones ó facultades coincidan siempre, al mismo tiempo y de una manera invariable en el juez. De mucho tiempo atrás los tribunales eclesiásticos no han tenido, por ejemplo, autorización para embargar las personas ó bienes de los legos en cumplimiento de las sentencias que dictaran. La ley 9ª, título 1°, libro 2°, Novísima Recopilación, les impuso la obligación de recabar de las autoridades seculares la fuerza necesaria para llevar á debido efecto sus resoluciones. Esto no obstante, no sería posible sostener que por tal razón no haya existido una jurisdicción eclesiástica con facultad de decidir las cuestiones de su competencia. Dentro de la órbita del derecho civil los árbitros carecen de la autoridad necesaria para hacer cumplir sus decisiones, y no

por eso es menor su capacidad para resolver las controversias que los compromisarios les someten.

Pero es precisamente en el derecho público donde mejor puede observarse esa perfecta separación entre la jurisdicción ó competencia para determinada clase de asuntos y los poderes coercitivos para obligar á las partes al cumplimiento de la sentencia. Las contiendas entre estados soberanos se someten muchas veces al fallo de tribunales arbitrales compuestos con los jefes de naciones amigas á quienes se encarga de dirimir las diferencias pendientes. « Los árbitros, dice Bluntschli, bien que no deriven sus poderes de las partes, tienen, sin embargo, competencia judicial. Están en esa calidad por encima de las partes, y sus decisiones son obligatorias. *(Le droit international codifié,* página 278.) Esto no obstante y con toda la innegable jurisdicción de tales tribunales,

los más altos que se puede concebir en el dominio de las relaciones de derecho, ellos carecen de medios para obtener el cumplimiento de sus resoluciones, que quedan completamente libradas á la buena fe de las partes contratantes. (Ib., número 494.) Calvo, para quien el arbitraje internacional reconoce la misma causa y debe definirse de la misma manera que el civil, pone de manifiesto esa ausencia de toda fuerza coercitiva capaz de obligar á los estados á respetar el laudo, que á sus ojos sólo tiene un valor moral. *(Derecho internacional,* tomo 1°, párrafo 318.)

Pero no es esto todo. El caso se produce muchas veces dentro del derecho público interno de diversos estados. Así en las constituciones de Venezuela, de Colombia y otras de esta América, puede observarse cómo el poder ejecutivo, demandable ante las cortes de justicia por deu-

das civiles, no puede, empero, ser obligado á satisfacerlas por apremio. Dentro de nuestro derecho público provincial, encontramos que las constituciones de Córdoba, Tucumán, Entre Ríos, San Juan, Santiago y Catamarca claramente determinan la diferencia entre el poder de decidir judicialmente los casos en que es parte el estado y el de llevar á debido efecto la sentencia cuando ella tiene por objeto la entrega de sumas de dinero, dando á las facultades de sus superiores tribunales precisamente el mismo alcance y significación que yo sostengo tiene V. E., en casos análogos, dentro de los términos, rectamente interpretados, de los artículos 100 y 101 de la Carta fundamental de la nación.

El artículo 43 de la Constitución de Tucumán, cuya disposición aparece en términos idénticos ó equivalentes en los 40 y 41 de la de Córdoba, 43 y 44 de Entre Ríos, 27 de San Juan, 44 de Santiago,

25 y 26 de Catamarca, dice textualmente así: « La provincia, como persona civil, puede ser demandada ante la Corte Suprema de justicia provincial sobre la propiedad y por obligaciones contraídas, sin necesidad de autorización previa del poder legislativo y sin que en el juicio deba gozar privilegio alguno. Sin embargo, si fuere condenada al pago de alguna deuda, no podrá ser ejecutada en la forma ordinaria ni embargadas sus rentas, debiendo, en ese caso, la legislatura arbitrar el modo y forma de verificar el pago. »

Todos estos ejemplos y otros más que pudiera citar, muestran claramente que la facultad de dirimir contiendas judiciales no lleva necesariamente y de suyo aparejada la de hacer cumplir violentamente por la vía ejecutiva las sentencias dictadas, sino que, por el contrario, es este último un poder separado, de indole diversa, que existe solamente cuando no es incompatible con la

condición de las partes sometidas á juicio ó con el espíritu general de las instituciones en cuya virtud se le pretende hacer existir.

Concretándome al caso presente, si yo llego á demostrar que dentro del mecanismo de nuestro gobierno no son admisibles los poderes de apremio que se pretende atribuir á la Suprema Corte contra los estados federales para obtener de ellos el pago de sus deudas, habré al propio tiempo demostrado que la competencia jurisdiccional de que se ocupa el artículo 100 de la Constitución, en lo que se refiere á las provincias, se limita solamente, en los casos de prestaciones de dinero, á determinar la existencia ó inexistencia de las obligaciones que aquéllas no reconocieran sin llegar jamás al punto de forzarlas extorsivamente al pago, con prescindencia de sus propias facultades de gobierno.

Según el artículo 104 de la Constitución, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal. El artículo 105 las autoriza á darse instituciones locales y á regirse por ellas, y el 106 les prescribe que dicten su propia constitución de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5°, ó sea dentro del régimen representativo republicano y de acuerdo con las declaraciones y garantías de la Carta fundamental de la nación. Sólo con esta condición y la de que aseguren la administración de justicia, el régimen municipal y la difusión de la educación primaria, es que el gobierno general garantiza á cada uno de los estados el goce y ejercicio de sus instituciones. El artículo 107 consagra á favor de las provincias toda la integridad de su capacidad económica y rentística, autorizándolas á proteger sus industrias, á construir ferrocarriles, á canalizar sus campos y á propender, en una pa-

labra, á su progreso, por medio de leyes tendientes á este fin y con sus recursos propios, en tanto que los artículos 108 y 109 enumeran taxativamente cuáles funciones les quedan prohibidas.

Leyendo atentamente las disposiciones citadas y refiriéndolas al contexto de la Constitución considerada como un todo, se ve que las provincias conservan una porción no pequeña de soberanía, residuaria, si se quiere, de la conferida á las autoridades nacionales, pero no por eso acompañada en menor grado de los poderes indispensables á la función del gobierno con todos los atributos que á esa idea corresponden. Y desde que tanto las autoridades federales como los gobiernos de provincia emanan de una misma entidad soberana — el pueblo de la República — y son agentes suyos, podría decirse que los estados han delegado sus poderes en todo lo que se refiere al cumplimiento de fines

puramente nacionales, pero los retienen en lo concerniente á objetos de orden interno y local.

Para usar una expresión de Daniel Webster *(Works,* VI, pág. 121) sólo un segundo Laplace podría trazar en una Mecánica Política la órbita de cada esfera del sistema federativo con una exactitud matemática; pero en tesis general podría afirmarse que las provincias conservan todos los poderes de que no ha sido investido el gobierno general ó que expresamente no les han sido restringidos por ser excluyentes de la función de aquél.

Y entre nosotros no podía ser de otro modo. Si algún gobierno federal ha sido creado para fines puramente de interés de nación, si así podemos expresarnos, y no locales ó circunscriptos, ese ha sido el nuestro. Porque sean cualesquiera las opiniones que se sustente sobre el origen de esta república, ya se la suponga anterior

á las provincias, á la inversa de lo ocurrido en la América del Norte, y formada por un proceso de diversificación de la antigua unidad colonial, como lo enseña el señor Estrada, ó ya, por el contrario, se piense, como el doctor Ramos Mejía, que las raíces de nuestro sistema de gobierno aparecen marcadas en el derecho foral de España, es lo cierto que la disolución nacional se operó en 1820, y que las provincias cuando concurrieron á constituir la nación por el pacto de 1852, llevaron todos los hábitos y las tendencias de gobierno propio é independiente, adquiridos en el largo aislamiento.

Aun sin esto y en ausencia del artículo 104, las palabras expresadas del preámbulo de la Constitución Nacional dictada « por voluntad y elección de las provincias », impondría al legista, cualesquiera que fueran sus opiniones históricas, la necesidad de admitir en los estados argenti-

nos los poderes de auto-gobierno á que me vengo refiriendo.

Entre esas facultades no es posible negar que la más elemental es la de arreglar la oportunidad y forma de pago de las propias deudas, base de todo régimen de gobierno financiero y rentístico y privilegio inherente á las comunidades políticas dignas de ese nombre.

El estado no es solamente una persona jurídica, sino que es la más noble y encumbrada de las entidades del derecho, como quiera que le han sido encomendadas primordiales funciones de tuición social. Y en ese aspecto doble de su personalidad, en ese juego y rozamiento constante de los intereses materiales de carácter transitorio con los más permanentes de conservación y propia defensa de la colectividad, es natural que prevalezcan éstos sobre aquéllos cuando llegan á ponerse en conflicto.

Por eso es que en todos los países encontramos ese derecho eminente de parte del gobierno para suspender el pago en especie de sus deudas, consolidándolas, lo que equivale á prorrogar los plazos de créditos inmediatamente reembolsables, ó, como dice la ley americana « convirtiendo la deuda flotante ó temporal en otra con mayor tiempo para su vencimiento » (25 de febrero de 1862), ó adoptando, en fin, otro cualquiera de los arbitrios aconsejados por la ciencia y la experiencia á que recurren las naciones civilizadas para restablecer el equilibrio de sus finanzas.

Eran esos precisamente los medios que el eminente constitucionalista argentino, doctor Alberdi, aconsejaba para hacer frente á las obligaciones atrasadas del fisco. « Puede el Estado emplear su crédito, enseñaba, con la sola promesa de pagar el capital reconocido en un plazo dilatado, ó para cuando se halle el gobier-

no con medios de solventarlo. Este expediente rentístico puede servir para satisfacer los créditos de procedencia remota y de servicios atrasados de todo género, que el gobierno de la confederación no está por ahora en aptitud de atender ni aún con intereses. Reconociéndola con la garantía de ciertos bienes ó rentas, para el pago de un capital después de un plazo dado, esa deuda admite una subdivisión conocida con el nombre de deuda consolidada, que puede emplearse con más éxito que la no consolidada. La confederación podría emplear ese recurso para el arreglo de su deuda general procedente de las deudas públicas de carácter provincial, que por la naturaleza de su origen pueden ser susceptibles de nacionalizarse. La deuda flotante ó emisión de las oficinas del tesoro nacional por contribuciones pagadas con anticipación es otra manera de emplear el crédito público para obtener

fondos prestados, la más segura y trillada de cuantas se conocen. No hay provincia argentina en que no haya sido puesta en ejercicio mil veces, en los apuros ordinarios de sus gobiernos, siempre alcanzados de recursos. En Buenos Aires forma una de las ramas principales de la deuda pública, y no hay país cuyas rentas no hayan conocido este recurso. El valor de esos billetes es tan real y verdadero como son ciertas las contribuciones que han de satisfacerse con ellos. » (*Bases,* tomo II, pág. 597, edición de 1858).

No habrá quien desconozca que las provincias no han perdido la capacidad financiera que las autorizaba á hacer tales arreglos por el hecho de la organización nacional.

El Código Civil mismo que las declara personas jurídicas reconoce explícitamente ese desdoblamiento de la entidad política y las autoriza á proceder en consecuencia.

Es sabido que la compensación de obligaciones tiene lugar cuando dos personas por derecho propio reunen la calidad de acreedor y deudor recíprocamente y que para que esa compensación se opere es menester que ambas deudas sean líquidas é inmediatamente exigibles. Pues bien, según el artículo 823, inciso 3°, los créditos y deudas entre particulares y el estado, no son compensables cuando éstas se hallen comprendidas en una consolidación. Así viene á quedar reconocida y expresamente autorizada por la ley común la operación de la consolidación de las deudas, y, en virtud de ella, las obligaciones inmediatamente exigibles, por los particulares pierden ese carácter toda vez que no se las admite en compensación de los créditos de la administración.

Y tócame aquí consignar que la provincia de Buenos Aires ha procedido ya, dentro de ciertos límites é independientemen-

te de las medidas ulteriores que anuncia el gobierno, á un principio de consolidación de la deuda proveniente de letras de tesorería.

La ley de 17 de abril de 1891 autorizó al poder ejecutivo para proceder á la venta en remate público de las tierras adquiridas por el estado para ensanches de ejidos y centros agrícolas, que son en su mayor parte el origen de estas deudas. Por el artículo 3 de esa ley se dispone que el producido de tales ventas se aplique al pago de las letras de tesorería y por el 4 se le autoriza á recibir las mismas letras en pago de las tierras.

Hay más. La legislatura ha fijado un interés á esos valores y votado fondos en la ley de presupuesto vigente para cubrir el servicio.

¿ No ofrece esta operación los caracteres más salientes de una consolidación de deuda ?

¿No están afectadas las tierras al pago de los documentos vencidos y no se ha fijado á éstos un interés que no tenían? « La consolidación de una deuda, enseña el economista inglés J. S. Gibbons, consiste en su división en partes ó acciones sobre las cuales se paga un interés al tenedor.» *(Cyclopædia of Political Science,* etc.; verbo *Funding).*

Pero no son solamente estas consideraciones las que excluyen la procedencia del cobro ejecutivo.

Examinando los artículos de la Constitución nacional que he tenido el honor de citar, se observa que, para el mantenimiento del régimen federal, las provincias no sólo están sujetas á limitaciones taxativamente determinadas, sino que tienen al propio tiempo obligaciones expresas, deberes activos de tan imperiosa naturaleza y de tan exigente cumplimiento que no po-

dría concebirse sin ellos la vida nacional, y que, por lo mismo, deben primar sobre otras exigencias secundarias de menor importancia. Así, por ejemplo, la obligación impuesta á los estados de asegurar la justicia y difundir la educación, es, ante la Constitución nacional, de mayor gerarquía, anterior y superior á todo otro deber interno y puramente local del gobierno de provincia. La nación no garantizaría, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 5 de la carta fundamental, el uso y ejercicio de sus instituciones á una provincia que, para pagar deudas internas suyas, por premiosas y sagradas que se las suponga, suspendiera los tribunales que aplican los códigos dictados por el Congreso, ó cerrara sus escuelas de educación común.

La distribución de los recursos del estado exige por eso muy particular cuidado y no puede hacerse sino en presencia del activo y el pasivo, de las entradas y las

deudas debidamente clasificadas y referidas á los servicios de donde derivan. Todas las obligaciones son igualmente sagradas; todas tienen la salvaguardia del crédito y el honor del estado; pero, entre ellas, son preferentes y deben ser atendidas con anterioridad, las que emanan del ejercicio de funciones que no pueden ser interrumpidas sin peligro para las instituciones, circunstancias todas que la Suprema Corte no está en aptitud de apreciar, y para cuyo discernimiento la carta fundamental ha dejado á cada uno de los Estados federales la plenitud de su gobierno económico y rentístico.

Porque si para decretar un embargo contra una provincia no se necesitara averiguar otra cosa que la legitimidad de los documentos de crédito en virtud de los cuales se solicitara, sucedería que, ocurriendo varias obligaciones de término vencido y cuando los bienes del estado

fueran escasos, como lo son en este momento con relación á sus deudas los de todas las provincias argentinas, no procedería ya la simple ejecución sino el juicio universal de concurso, toda vez que no sería lícito que un acreedor cobrara íntegramente con perjuicio de los demás á quienes asistiría el derecho de prorratear los haberes del deudor en la proporción de sus créditos respectivos.

Y esto no lo propongo como un caso extremo con propósitos de argumentación, sino como una hipótesis probable que sin duda alguna habría de realizarse, pues la provincia de Buenos Aires, como las demás de la república, no sólo tiene acreedores dentro del país, sino una deuda extranjera, de término también vencido, porque no se sirve hace dos años, y que bien podría ser cobrada y se cobraría coercitivamente por intermedio de la corte si el artículo 100 de la Constitución tuvie-

ra el alcance de que á mi juicio carece.

Declarada así oficialmente la bancarrota de un estado argentino, administrada su renta por un síndico, habría que ir, por fin, á la liquidación de sus bienes para repartirlos entre sus acreedores, y liquidaríamos entonces con ellos, bajo la misma bandera de remate, la estabilidad de nuestro régimen político y el honor de la nación.

« El país, exclamaba Daniel Webster en la conversión de Andover, es un todo y los individuos que forman parte de él sufren diariamente por causa de la deuda de los estados. Todos somos de la misma familia americana. Ninguno de nosotros puede despojarse de ese carácter ni negar el parentesco en el extranjero. Nuestros estados son mucho más que individuos ó corporaciones independientes; son comunidades soberanas, pero correlacionadas. Su fe es la fe pública, su quiebra es la

quiebra de la fe pública. » (*Works*, vol. II, pág. 179.)

Exactamente el mismo sentimiento que inspiró al ministro de hacienda doctor López para recabar del congreso argentino la ley que autoriza al gobierno nacional para promover arreglos tendientes á facilitar el servicio de la deuda exterior de las provincias.

Es que la república misma desaparecería con el sistema de las ventas judiciales, por el más triste y el más menguado de los caminos.

¿Con qué se costearían, en efecto, esos gobernantes, legisladores y funcionarios de provincia á que alude el artículo 105 de la Constitución nacional?

Y desapareciendo ellos ¿no desaparecería también el senado compuesto de los representantes de los estados que las legislaturas designan, lo corte misma cuyos miembros adquieren el oficio con el acuer-

do de aquel cuerpo, y, en suma, las autoridades todas de la nación?

Se objetará, tal vez, que nunca pueden llegar esos extremos, pues que la corte se limitaría, á embargar los bienes privados de las provincias, no sus bienes públicos ni sus rentas generales, con las cuales continuarían haciéndose los servicios indispensables. Yo entiendo que tal distinción es completamente arbitraria. Ella no está escrita en la Constitución, ni hay ley que la autorice. Los llamados bienes privados de las provincias sirven, como las rentas generales provenientes de impuestos, para los servicios generales de gobierno y no tienen otro destino. Con el producto de la tierra pública, ya provenga de arrendamientos ó de ventas se cubren los presupuestos y se atiende á los empréstitos. Las legislaturas consideran que es esa una de las tantas fuentes de la renta pública y anualmente la incluyen en los cálculos de

recursos. Y en esto las provincias no hacen sino seguir el ejemplo del gobierno general, que viene así á quedar consagrado por el derecho público argentino en toda la extensión del país. El artículo 4 de la Constitución federal bien claramente estatuye que el tesoro nacional con el cual se provee á los gastos de administración de la república, se forma no sólo con los impuestos sino también con el producto de la venta ó locación de tierras de propiedad fiscal, que vienen de esa manera á quedar colocadas, bajo este punto de vista, en la misma categoría que las contribuciones.

¿Cómo se llegaría, pues á establecer una distinción que no está ni en la ley, ni en la naturaleza de las cosas, ni en nuestras costumbres y tradiciones legales de derecho provincial? ¿Por qué se detendrían los embargos en la renta proveniente de impuestos y no respetarían la que

derivara de la locación de tierras, siendo así que el tesoro de lo estados se constituye indistintamente con unas y otras, y unas y otras sirven también indistintamente, para el pago de servicios públicos que con la interrupción de cualquiera de ellas se perjudicarían por igual?

Y todo ¿para qué? Para que la nación, desaparecida la provincia como entidad financiera, tuviera en definitiva que cargar con la deuda extranjera y procediera, porque no habría otro camino, á verificar las operaciones de consolidación que no pudo realizar la provincia bajo la presión de las ejecuciones!

Si estudiamos la Constitución, no ya en sí misma y en nuestro propio derecho, sino á la luz de los precedentes establecidos por los Estados Unidos, de cuya carta política hemos tomado casi todas las disposiciones de la nuestra, llegaremos á in-

terpretar las facultades de la corte en la misma forma restrictiva. Nuestro artículo 100 es, con cortas diferencias, el 3, sección 2 de la constitución americana. Entretanto, en aquel país desde el tiempo de las sesiones de la convención, los hombres más eminentes sostenían, no ya que los estados no pudieran ser sometidos por sus obligaciones de entregar sumas de dinero á procedimientos de apremio por parte de los tribunales federales, sino que ni aun siquiera podían ser demandados por particulares si con anterioridad no prestaban para ello su consentimiento.

Tratando de acallar el ilustre Hamilton los temores que la redacción del artículo suscitaba mientras tenían lugar los debates, se expresaba en *El Federalista* de la siguiente manera, que, con las atenuaciones consiguientes, es aplicable á nuestro caso: « Se ha sugerido que la transferencia de las obligaciones públicas de un es-

tado hecha á favor de los ciudadanos de otro, habilitaría á éstos para reclamar de aquel estado en los tribunales federales el importe de esas obligaciones, sugestión que las siguientes consideraciones prueban ser infundada. Es inherente á la naturaleza de la soberanía no ser demandable en pleitos por individuos particulares *sin su consentimiento.* Este es el parecer general y la práctica común de la humanidad, y tal exención, como uno de los atributos de la soberanía, se goza hoy por el gobierno de todo estado de la Unión. Sólo en el caso, pues, de que haya una renuncia de esa inmunidad en el plan de la convención, los estados continuarán conservándola y el peligro apuntado será puramente imaginario. Las circunstancias necesarias para producir una alienación de la soberanía de los estados se discutieron ya al considerar el artículo sobre contribuciones y no es necesario reproducir aquí

aquella discusión. Recurriendo á los principios allí establecidos, quedaremos convencidos de que no existe pretexto alguno para sostener que los gobiernos de los estados de la Union, por la adopción de aquel proyecto quedarían despojados del privilegio de satisfacer sus deudas según la forma que establecieren, libres de toda compulsión que no fuere la que emana de las obligaciones de buena fe. Los contratos entre una nación y los individuos particulares sólo vinculan la conciencia del soberano, y no tienen pretensiones de fuerza compulsiva. No confieren derecho alguno de acción independiente de la voluntad soberana. ¿A qué objeto contribuiría el autorizar litigios contra los estados por las deudas que éstos tengan? ¿Cómo podrían ejecutarse los cobros? Es evidente que no podría esto verificarse sino haciendo la guerra al estado contratante, y el atribuir á los tribunales federales, por me-

ra implicancia y destruyendo un derecho preexistente de los gobiernos de los estados una facultad que envolviese tal consecuencia, sería absolutamente violento.» (*Federalista,* número LXXXI).

Como se ve, ni aun en hipótesis admitía el gran constitucionalista la legitimidad de los procedimientos ejecutivos.

Un año después de sancionada la constitución sostenía las mismas ideas en la convención de Virginia John Marshall, el ilustre juez de quien se ha dicho que es una de las figuras más extraordinarias de la historia americana y de los hombres á quienes más deben las instituciones de aquel país.

Pero lo que Hamilton creyó que no sucedería, no tardó en ocurrir. En 1793 la suprema corte en el famoso caso de Chisholm contra el estado de Georgia tantas veces citado, interpretó la constitución en el sentido de que los estados de la

Unión podían ser, no ejecutados, sino simplemente demandados ante la jurisdicción federal.

Ese fallo levantó tan grande resistencia en el país y contrarió á tal punto el sentimiento público, que inmediatamente el congreso formuló la undécima adición á la carta, y fué ratificada, según la cual en adelante « no podrá interpretarse que el poder judicial de los Estados Unidos se extiende á ningún pleito de ley ó de equidad comenzado ó seguido contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro estado ó por ciudadanos ó súbditos de un estado extranjero. »

He dicho que ésta fué una adición y no una enmienda porque el artículo agregado no corrige sino que prescribe la recta interpretación del 3, sección 2 del texto *(the judicial power shall not be construed)* y porque adiciones y enmiendas se llaman oficialmente las quince que forman hasta

hoy el apéndice de la constitución americana. *(Articles in adition to, and amendment of the constitution,* es su título oficial.)

No es que quiera ni necesite yo discutir si la adopción por los constituyentes argentinos del artículo primitivo americano sin su aclaración posterior pone de manifiesto que su voluntad fué hacer demandables á las provincias. Todos los estados argentinos han consignado en su Constitución el principio de que pueden, sin su consentimiento, ser interpelados ante los tribunales, y esa no es ya una cuestión en el derecho público argentino.

Demandable y ejecutable son, por otra parte, términos de significación muy diversa, y ya he mostrado cómo el derecho constitucional de muchas de nuestras provincias hace la debida demarcación entre ellos, mandando que las deudas del estado derivadas de sentencia se paguen con los

fondos que al efecto voten las legislaturas y no por la vía de apremio, feliz conciliación de la teoría de Hamilton y Marshall con el principio de la demandabilidad, si se me permite usar esta palabra.

Lo que he querido, al recordar los antecedentes norteamericanos, es preguntar hasta dónde hubiera llegado la excitación de los estados en presencia de un mandamiento de embargo, si la sola admisión de la simple demanda contra Georgia provocó tan grande reacción y tan inmediato remedio. Me he propuesto también hacer notar que la mayoría de los publicistas de aquel país, antes y después de la adición undécima ha sostenido que los estados de la Unión no son demandables ante la justicia federal.

En presencia de tales doctrinas consagradas por tan grandes maestros, es prudente interpretar restrictivamente los tér-

minos de nuestra propia Constitución, con mayor razón cuando en nuestro país encontramos tan feliz y armoniosamente establecida la reconciliación de las dos teorías, la que lleva á las provincias ante los tribunales para hacerles reconocer las obligaciones que pudieran negar, con lo que se asegura la justicia, y la que libra al propio gobierno el arreglo de sus deudas para no romper así el equilibrio de su régimen económico y de sus finanzas.

Y la sentencia que impone á un estado la obligación de pagar una deuda no es para las partes una declaración platónica destituída de valor porque no pueda llevarse inmediatamente á la práctica por el camino de la violencia.

El estado, á diferencia de las demás personas jurídicas, no es un mero agregado, una agrupación contingente é instable, sino un conjunto orgánico, de existencia necesaria, que continúa permanente é

idéntico con prescindencia de los hombres y de los partidos, en los tiempos diversos y en las varias fortunas.

Las circunstancias difíciles pasan, las situaciones se aclaran, y, más tarde ó más temprano, los compromisos se llenan.

El fallo, entonces, que fija á una provincia el cumplimiento de una obligación definida, no es jamás comparable al derecho incierto de aquel á quien se contesta la legitimidad de sus pretensiones.

Por mi parte, yo soy de los que creen que nuestro insigne Sarmiento exageraba cuando decía que la Constitución argentina era para los males de la República uno de esos específicos que se importan del extranjero y que traen envolviendo el frasco que los contiene la instrucción que enseña la manera de aplicarlos; pero pienso que debemos reflexionar seriamente cuando nos enseña que « si nuestro país se constituyó bajo el sistema federal y adoptó en su

carta constitucional hasta la letra de aquella constitución ya discutida, ya fijada, ya probada, resulta necesariamente que toda la labor de aquella sociedad, que toda su ciencia y experiencia viene á la par de la constitución á servir de apoyo á la nuestra. » *(Prólogo á los Comentarios.)*

Buenos Aires, mayo 14 de 1892.

LUIS M. DRAGO.

V

Solidaridad de América (1)

Celebramos en verdad un grande acontecimiento: el triunfo definitivo de la política de ecuanimidad y de paz.

Ha tocado á las naciones latinoamericanas el raro privilegio y el honor insigne de ser las primeras que realicen, de una sola vez y en su total integridad, los propósitos que congregaron la memorable conferencia de La Haya.

En las expansiones de un pueblo que os

(1) Párrafos del discurso del ministro de relaciones exteriores, doctor Drago, en el banquete ofrecido por el ministro de Chile al presidente de la república el 29 de mayo de 1903.

ha recibido con el corazón y con los brazos abiertos, habéis podido percibir, señores delegados, que los últimos arreglos no han hecho sino actualizar y dar vida á lo que estaba en todos los votos y en todas las conciencias.

Dos naciones tan estrechamente ligadas en su evolución histórica, con iguales deberes y responsabilidades y una misión muy semejante que cumplir, no estaban por cierto destinadas á destruirse sino á entenderse.

Eran muy fuertes los vínculos de la cognación para que la pasada desinteligencia pudiera debilitarlos ó romperlos.

Por eso, apenas iniciado el acercamiento, se concentraron como en un haz irresistible, del uno y del otro lado de los Andes, la voluntad y los esfuerzos de todos los que buscan que la cordialidad, el buen entendimiento y la armonía, establezcan para siempre en este continente el im-

perio de los eternos principios de derecho, equidad y justicia en que reposa la verdadera seguridad de los estados.

No son solamente los preparativos bélicos que insumían, en su competencia, la mayor parte de los recursos de ambos países exponiéndolos á la ruina por la operación inevitable de las leyes económicas; no es tan solo la intranquilidad de los hogares y la inquietud de las madres por la suerte del hijo destinado, tal vez, á caer en la desolación de los campos; no es sólo el trabajo incierto, la propiedad insegura, el comercio paralizado y las artes abandonadas, lo que ha hecho desaparecer el nuevo orden de cosas que estas fiestas consolidan y confirman.

Yo veo en la aproximación de estos pueblos algo como el espíritu de la democracia triunfante que señalará horizontes más amplios, intelectuales y morales, al esfuerzo colectivo.

Sud América comienza á salir de ese período indiferenciado de la infancia en que sólo preocupan los problemas que reclaman soluciones inmediatas.

Es ella, en sí misma, un grande experimento, y dentro de los lineamientos y las orientaciones de la política que inicia el siglo XX, ha de ser, con seguridad, más fácil la victoria final de las instituciones republicanas en esta parte del mundo, si todos los pueblos de una raza, sean fuertes ó débiles, que luchan por los mismos ideales, se prestan los unos á los otros el apoyo moral de su simpatía y su respeto, para llegar al alto rango que les corresponde en la comunidad de las naciones.

Todas las fuerzas y todas las tendencias de la civilización concurren, por lo demás, á hacer que el patriotismo se aune, sin debilitarse, con un sentimiento de benevolencia tolerante que, suprimiendo los celos mezquinos y las mezquinas rivalidades y

sospechas, aproxima á los hombres, cualquiera que sea la agrupación á que pertenezcan, y los vincula en el trabajo por el bien común.

El viejo ideal del cristianismo tiene así que ser, una vez más, nuestra inspiración y nuestra enseña, para que las fronteras políticas del continente americano sean, no como las barreras que separan, sino como los contrafuertes que dan mayor solidez á la estructura total, ó como los compartimentos de estanco que, en los buques bien construídos, limitan la acción del agua en el momento del peligro, é impiden el naufragio.

Entre tanto, como lo ha dicho el señor ministro, acabamos de dar al mundo un grande ejemplo. Dejando á salvo hasta las susceptibilidades del amor propio, y sin comprometer la dignidad de las virtudes varoniles, hemos alcanzado la paz, la paz duradera y fecunda, permitiendo que á su

amparo crezcan y se desenvuelvan sin trabas dos grandes nacionalidades, la una al borde del Atlántico, la otra al borde del Pacífico, sin otra rivalidad que la del esfuerzo mayor ó menor para extender los beneficios de la civilización, educando los pueblos, poblando los desiertos, fomentando las artes y enriqueciendo las industrias y el comercio...

VI

Por la justicia á la paz

LA TESIS DRAGO

El último conflicto entre Venezuela, por una parte, y Alemania, Inglaterra é Italia, por otra, terminó en febrero del año corriente ante la corte de arbitraje permanente de La Haya. El tribunal de arbitraje, constituído en virtud de los protocolos de Washington de 7 de febrero de 1903, pronunció su laudo el 22 de febrero de 1904, por el cual se reconoce tratamiento preferencial al reembolso de los acreedores en provecho de los tres estados europeos arriba mencionados. Esa sentencia ha juzgado definitivamente y sin apelación la cuestión

en litigio, en cuyo resultado tenían interés otras siete potencias de Europa y América.

En calidad de miembro-árbitro del tribunal de La Haya, me complace dejar constancia de que todos los gobiernos interesados en este litigio se han inclinado ante la autoridad absoluta de la sentencia arbitral, habiendo quedado resuelta para siempre la cuestión del tratamiento preferencial.

Sin embargo, como jurisconsulto, me creo obligado á manifestar que el último conflicto con Venezuela ha suscitado cuestiones de derecho internacional cuya inmensa importancia no podría ser contestada. Se ha preguntado cuáles son los límites asignados al derecho de los estados para cobrar por vías de hecho ó *manu militari* el pago de las deudas contraídas en provecho de sus súbditos por los gobiernos extranjeros. Se ha propuesto la cuestión de si el bloqueo pacífico ó el bombardeo de las ciudades del país deudor es verdadera-

mente la mejor manera de obtener satisfacciones plenas. Por último, ¿son éstos medios de coerción universalmente reconocidos por el derecho internacional y empleados del mismo modo y en las mismas condiciones respecto de *todos* los estados que no pagan sus deudas ó provocan reclamaciones de parte de los gobiernos extranjeros ó de sus súbditos ó protegidos?

El tribunal de La Haya, en el caso venezolano, no podía tratar estas cuestiones importantes. Discretamente declinó formular vituperios ó discernir premios Montyon á las partes en litigio. Debía mantenerse estrictamente dentro de los límites de su competencia y resolver exclusivamente la cuestión que le fué sometida por los protocolos de Washington, á saber, si se reconocía ó se rehusaba el tratamiento preferencial á las tres potencias bloqueadoras respecto de las sumas embargadas con consentimiento del gobierno venezolano

para satisfacer á sus numerosos acreedores.

Sin embargo, las cuestiones mencionadas tienen evidentemente un inmenso alcance práctico y conciernen al desenvolvimiento pacífico y normal de las relaciones internacionales. Cuanto mayores son los abusos en la protección de los derechos é intereses, tanto más protesta la conciencia humana contra la fuerza brutal y desespera del progreso en las relaciones entre los estados. Cuanto más numerosas son las reclamaciones no fundadas ó mal justificadas, menos pueden la justicia y el derecho aprobar el empleo de las vías de hecho, en lugar del examen imparcial y justo por un tribunal competente.

Es preciso hacer al gobierno de la República Argentina la justicia de reconocer que ha sido el único que durante las negociaciones diplomáticas relativas á la cuestión venezolana, suscitó la cuestión de

principio de saber si las vías de hecho son realmente el mejor medio para obtener satisfacción en los casos de cualquier especie de reclamaciones.

En una nota bien conocida, de fecha 29 de diciembre de 1902, el señor Drago ministro de relaciones exteriores de la República Argentina, ordenó al representante del gobierno argentino en Washington, que protestara enérgicamente contra el cobro compulsivo de la deuda pública de parte de cualquiera potencia europea contra un estado americano. El señor Drago declaró que la República Argentina desearía ver aceptado por todas las potencias americanas el principio de que la deuda pública no puede provocar la intervención armada ni menos la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea. Según su opinión los Estados Unidos deberían hacer triunfar ese principio en virtud de la doctrina Mon-

roe, que debe ser el palladium de todas las naciones americanas.

Tal es la «tesis Drago», que el gobierno de Washington miró con simpatía, pero sin entusiasmo. No dió curso alguno á las observaciones del gobierno argentino.

Sin embargo, la «tesis Drago» no pasó desapercibida para los que se interesan por el desenvolvimiento progresivo del derecho en el dominio de las relaciones internacionales. Varios miembros eminentes del instituto de derecho internacional, como los señores Westlake, Asser, de Bar, Holland y Feraud-Giraud expresaron toda su simpatía con la idea fundamental de la nota argentina relativamente á la necesidad de prevenir el cobro compulsivo de las
tribmaciones de particulares respecto de
Ebierno extranjero.
públi rehusado categóricamente pronun-
que ha obre la «tesis Drago» mientras el
ciacion con el gobierno de Venezuela se
tión ven

mantuvo en suspenso sin encontrar su solución equitativa y natural ante el tribunal de arbitraje de La Haya.

Pero hoy me tomo la libertad de presentar algunas observaciones sobre las cuestiones mencionadas más arriba, que naturalmente derivan del conflicto venezolano y á las cuales se refiere la « tesis Drago ».

Creo necesario, sin embargo, hacer desde ahora algunas reservas indispensables sobre el alcance de mis observaciones.

En primer lugar, las cuestiones á que me he referido tienen una gran significación práctica y jurídica. Afectan vivamente la política de los diferentes gobiernos europeos y americanos que se han visto comprometidos en conflictos internacionales provocados por la inejecución de reclamaciones ó sugeridos por la posibilidad eventual de las vías de hecho contra el estado deudor. Al hacer alusión, empero, á

hechos reales más ó menos conocidos, no tengo de ninguna manera la intención de criticar la conducta de tal ó cual gobierno. Me limitaré á citar hechos incontestables para sacar de ellos conclusiones lógicas é irrefutables.

En segundo lugar, aun cuando acepto la idea fundamental de la «tesis Drago» debo hacer reservas formales en cuanto á la importancia que el gobierno argentino reconoce á la famosa doctrina de Monroe, que, según él, debe garantir á todas las naciones americanas contra los abusos de la fuerza y particularmente contra el cobro compulsivo de las deudas públicas.

Según mi convicción, la doctrina Monroe no es ciertamente ni un principio de derecho internacional ni un axioma de justicia. No es más que un medio político destinado á obtener resultados políticos. De ese punto de vista la doctrina Monroe puede tener inmensa importancia para las

aspiraciones políticas de los hombres de estado americanos. Pero no tiene la menor fuerza obligatoria relativamente á las naciones europeas, para las cuales no será jamás ni un principio de derecho ni una ley de justicia.

I

La experiencia prueba que es particularmente contra los estados americanos de raza latina que los gobiernos europeos se han visto obligados á adoptar medidas coercitivas para la defensa de sus reclamaciones. Es desgraciadamente incontestable que las perturbaciones internas, los golpes de estado más inesperados y la versatilidad de los gobiernos de esos estados americanos han dado lugar con harta frecuencia á las intervenciones armadas, á los bombardeos

de fortalezas y de puertos, y, por último, al establecimiento de bloqueos más ó menos pacíficos. Los amigos más sinceros de los estados de la América Central ó del Sud han tenido que reconocer la absoluta necesidad de medidas coercitivas, á fin de obtener satisfacción por violaciones inauditas de derechos adquiridos é incontestables.

Sin embargo, el sentimiento de la justicia nos obliga á hacer constar que muy á menudo esas medidas de fuerza brutal han sido empleadas en defensa de reclamaciones dudosas y aún bastante turbias. Compendo los sentimientos de profunda indignación con que los hombres de estado de los países americanos hablan de esos bloqueos pacíficos ó intervenciones armadas que las grandes potencias han hecho soportar á su patria con frecuencia.

« He ahí la llaga de la América latina » escribía en 1891 el señor Seijas, antiguo ministro de Venezuela; « he ahí el hierro

con que se la ha marcado como á una esclava de la fuerza; he ahí la causa de los males que la aniquilan, de las injusticias de que ha sido víctima, de las afrentas que ha debido soportar. No hay gobierno en la América latina que no haya tenido que pagar una cantidad de millones, que no esté aún debiendo y que no esté amenazado de pagar más. No hay gobierno de América que no tenga en su presupuesto un enorme crédito abierto para el pago de reclamaciones por capital é intereses. »

Según el testimonio de los diplomáticos sudamericanos, las reclamaciones contra los gobiernos de sus países respectivos se han convertido en « un sistema de estorsión regularmente organizado, merced al cual « se fiscalizaba, se inventaba, se forjaba » procesos completos.

Me permito creer que hay mucha exageración en esas graves acusaciones americanas contra las grandes potencias europeas.

Estas últimas se han visto, frecuentemente, obligadas por las circunstancias, á apoyar sus reclamaciones por medio de operaciones militares.

Si se examina, sin embargo, imparcialmente, todos las conflictos internacionales que han concluído en vías de hecho, como el bloqueo pacífico de los estados deudores, se llega inevitablemente á las dos conclusiones siguientes:

1ª Hasta ahora *solamente* los pequeños estados han sido objeto de represalias violentas, de bloqueos pacíficos con ó sin bombardeo de costas, con motivo de reclamaciones no ajustadas pacíficamente. Jamás semejantes reclamaciones, respecto de grandes potencias, han terminado en medidas de esa naturaleza.

Es este un hecho irrecusable que debe tener su razón de ser. Es evidente que entre las grandes naciones surgen igualmente conflictos más ó menos serios á causa de

reclamos ó denegaciones de justicia. Ellas se guardan, sin embargo, de bombardear, en tiempo de paz, sus costas recíprocas y de establecer el bloqueo pacífico para obtener que sus reclamaciones les sean satisfechas. Es muy probable que las grandes potencias habrán sido igualmente lesionadas en sus derechos é intereses por la mala voluntad de otros estados más fuertes que ellas. Pero, ello no obstante, se han abstenido de recurrir al bloqueo pacífico de las costas del adversario ó de bombardear, en tiempo de paz, sus ciudades abiertas ó sus villas ribereñas.

Ese hecho positivo invita á reflexionar. ¿Es posible que sólo los pequeños estados sean culpables de haber violado los compromisos contraídos? ¿Se puede pretender que sólo en los estados pequeños y débiles las justas reclamaciones de los súbditos extranjeros sean desoídas y subleven el sentimiento de la justicia?

Basta formular estas cuestiones para saber cuáles son los motivos de la mayor parte de las represalias ejercidas á causa de reclamaciones no satisfechas.

2ª La historia de los conflictos internacionales provocados por reclamaciones no ajustadas pacíficamente, prueba que, casi siempre, esas reclamaciones son, en su comienzo, de tal modo exageradas y enormes, que el mismo gobierno demandante consiente, poco á poco, en disminuirlas. Además, muchas veces exige de los acreedores, sus protegidos, que las moderen y así se obtienen reducciones absolutamente inesperadas. Basta recordar la historia del conflicto entre la Inglaterra y la Grecia á causa de los reclamos del judío portugués Pacífico, que tuvo la felicidad de hallarse colocado en la situación envidiable de protegido de la Inglaterra. Al principio, Pacífico reclamó como indemnización la suma enorme de 21.295 libras esterlinas, y, al fin, se

declaró satisfecho con una cantidad de 150 libras esterlinas!

La misma experiencia han hecho las potencias europeas en el último conflicto con Venezuela: todas las reclamaciones presentadas al gobierno venezolano, que fueron apoyadas por las escuadras reunidas de Alemania, Inglaterra é Italia, fueron reducidas, en proporciones enormes, por las comisiones internacionales mixtas, instituídas para su examen previo.

¿Cómo explicarse este hecho curioso? Paréceme imposible ver en esas reducciones muy considerables de reclamaciones sostenidas por la fuerza armada, una prueba de espíritu conciliador de parte del gobierno reclamante. Es evidente que el gobierno reclamante nó tiene derecho de hacer concesiones de ningún género á cuenta de sus súbditos que se sienten lesionados por la mala fe ó la acción injusta del estado deudor. Una vez que un gobierno pre-

senta seriamente á un estado extranjero una reclamación cualquiera, preciso es suponer que ésta habrá sido previa y concienzudamente examinada por sus autoridades competentes.

Pero, desgraciadamente, con harta frecuencia, no tiene lugar ningún examen previo de las reclamaciones que van á presentarse á un gobierno extranjero, y ello por la imposibilidad de realizarlo. Esto es, por otra parte, muy natural. Si es el mismo gobierno el demandante, resulta que es al propio tiempo juez soberano de la equidad de las reclamaciones. Si, por el contrario, protege las reclamaciones de sus súbditos, es el ministerio de relaciones exteriores quien las recibe y les da la clasificación respectiva. Sólo en casos excepcionales las pretensiones son definidas por una sentencia de tribunal competente.

En estas condiciones se comprende toda la arbitrariedad del sistema adoptado para

fijar el monto de los reclamos. El gobierno demandante, al adoptar la causa de sus súbditos que se declaran lesionados en sus derechos é intereses por un gobierno extranjero, no puede garantizar ni la exactitud de los reclamos ni el valor jurídico de las pretensiones. El poder administrativo que se encarga, en el dominio internacional, de la defensa de semejantes demandas, no tiene generalmente ningún medio para juzgar su fundamento.

Estas consideraciones deben convencernos de la necesidad absoluta de pedir que en lugar de la arbitrariedad que al presente domina en los casos de reclamaciones internacionales, se introduzcan la justicia y la imparcialidad en el porvenir. Es preciso que una autoridad judicial y desinteresada reemplace la arbitrariedad que ahora domina; es preciso que no se presente ninguna reclamación á un gobierno extranjero antes de que su carácter legal y bien fun-

dado haya sido reconocido por un tribunal competente. En fin, es absolutamente necesario que las mismas medidas sean aplicadas á las grandes potencias y á las naciones pequeñas. El derecho internacional no podría aprobar la práctica actual, en cuya virtud las vías de hecho sólo existen para los pequeños estados, mientras que los grandes no son nunca castigados por bloqueos pacíficos ó por represalias, cuando rehusan someterse á las reclamaciones presentadas por gobiernos extranjeros.

Es evidente que una irritante injusticia se ha establecido á este respecto en el dominio de las relaciones internacionales.

II

El gobierno de la República Argentina, al promover con la nota de 29 de diciembre

de 1902 la cuestión de la arbitrariedad reinante en el arreglo de las reclamaciones internacionales, protesta enérgicamente contra la suposición de que desee, « de ninguna manera », defender « la mala fe, el desorden ó la insolvencia deliberada y voluntaria ».

Lo creo sinceramente.

Sin embargo, la « tesis Drago » se limita á proponer la cuestión sin querer profundizarla. Es indispensable explicar las causas que generalmente han provocado reclamaciones, sobre todo en los estados americanos de raza latina. Esas causas varían al infinito; haré mención solamente de las principales, con que más frecuentemente se tropieza.

La historia de las relaciones diplomáticas con los Estados americanos prueba que las principales causas de reclamos han sido las siguientes: guerras civiles ó revueltas é insurrecciones; inejecución de

contratos ó de compromisos contraídos por gobiernos americanos con extranjeros, expulsión de extranjeros por resolución administrativa, y, en fin, falta de pago de deudas públicas ó privadas.

El examen más superficial de estas causas de reclamaciones probará que ninguna de ellas podría justificar, de por sí, una intervención armada ó el empleo de la violencia antes de que un tribunal competente haya determinado la legalidad de las demandas que se trata de formular.

La historia de los estados americanos de raza latina está, desgraciadamente, llena de *guerras civiles ó de insurrecciones*, que han producido no sólo cambios súbitos de gobierno sino también espoliaciones y violencias respecto de particulares. Entre estos últimos ha habido, con frecuencia, extranjeros lesionados en sus derechos é intereses incontestables.

Sin embargo, me parece imposible afir-

mar que los extranjeros puedan pretender una seguridad mayor en sus personas ó propiedades, en los casos de guerra civil ó de revolución, que la población indígena del país.

En principio, los extranjeros no pueden pretender ninguna posición privilegiada y sus sufrimientos y pérdidas deberían serles cargados en la cuenta de las autoridades territoriales en la misma medida que los de los indígenas. Desgraciadamente los gobiernos extranjeros se han creído, muy frecuentemente, con derecho á reclamar daños y perjuicios en provecho de sus súbditos á quienes hicieron sufrir las guerras ó las insurrecciones, sin tener en cuenta las causas de fuerza mayor de que fué víctima el gobierno local. Si el derecho á una reclamación debe ser reconocido, es preciso que una autoridad judicial competente fije su principio y sus límites. Es muy enojoso que esta cuestión de derecho se re-

suelva por consideraciones políticas y la ausencia de fuerza material de la nación demandada. En este caso se abre la puerta á los abusos más irritantes de la arbitrariedad y de la fuerza brutal.

Estas mismas consideraciones se aplican con mayor razón á los *contratos ó compromisos* concluídos entre un gobierno y súbditos extranjeros. En caso de inejecución de tales contratos ó compromisos, los tribunales competentes son los únicos llamados á dirimir los conflictos y á aplicar las leyes. Antes de que un examen previo de las relaciones recíprocas entre las partes contratantes hecho por los tribunales no se haya producido, el gobierno de los extranjeros no debería nunca intervenir eficazmente. La intervención seria y eficaz no podría ser aprobada sino en el caso de una denegación de justicia evidente y formalmente comprobada.

La expulsión de extranjeros por orden del

gobierno territorial ha servido igualmente de base para reclamaciones más ó menos excesivas. Pero el derecho de expulsión de extranjeros es una facultad incontestable de todo gobierno soberano y no puede crear un derecho á reclamaciones en favor de los expulsados. Ningún estado puede abdicar ese derecho, ni aun bajo la presión de una potencia extranjera, porque ningún gobierno puede renunciar á su deber de asegurar el orden interior dentro de su territorio. Así la expulsión de los extranjeros que, por sus procedimientos ilegales y su conducta comprometedora, pongan en peligro la seguridad del estado en el interior ó exterior, es un derecho y un deber del gobierno territorial. Ese derecho debe ser particularmente reconocido en los casos en que los extranjeros provoquen reclamaciones de parte de otros gobiernos y comprometan de esa manera el mantenimiento de las relaciones

amistosas con las potencias extranjeras.

Es bien entendido que ese derecho soberano de expulsión no podría jamás justificar el alejamiento en masa de los extranjeros del territorio, ni menos convertirse en pretexto para actos de arbitrariedad evidente. Así la expulsión de extranjeros que tengan justas reivindicaciones ó reclamaciones que producir ante las autoridades territoriales no podría justificarse por ningún derecho de soberanía. El derecho de recurrir á los tribunales ó autoridades competentes del país es una facultad imprescriptible en los estados del mundo civilizado, que ninguna orden arbitraria del poder administrativo podría aniquilar. El hecho de una denegación de justicia, justificada de una manera evidente, es suficiente para la intervención seria é inmediata de las potencias extranjeras é interesadas.

Quedan algunas palabras por decir rela-

tivamente á las ***deudas públicas*** como causa de reclamaciones de parte de los extranjeros. Desde hace mucho tiempo el derecho internacional ha admitido el principio de que los subscriptores de empréstitos de Estado, lo mismo que los acreedores del gobierno, arriesgan voluntariamente su dinero al confiar en el crédito del estado deudor. Es imposible sostener la tesis de que el estado á que pertenecen los acreedores tenga obligación de forzar al gobierno deudor á pagar sus deudas ó á proveer el dinero necesario para pagar los cupones vencidos. Los acreedores de un estado extranjero ó los detentadores de obligaciones extranjeras no tienen el derecho de substituir en su lugar á su gobierno nacional exigiendo que intervenga hasta con la fuerza armada para hacer pagar al deudor sus atrasos ó reducirlo á que ejecute las obligaciones contraídas.

Bajo este punto de vista me limito á

citar las notables palabras que Lord Salisbury pronunció en 1888. « Si, por una parte, sería una injusticia afirmar que este país no debe intervenir para sostener á los tenedores de bonos cuyos intereses hayan sido perjudicados, por otra, sería apenas equitativo que un grupo de capitalistas tuviera el poder de arrastrarnos á actos de fuerza de semejante naturaleza. Tendrían así todo el beneficio de una garantía nacional sin haberla pagado » (1).

Toda la cuestión está allí: ¿cuándo está obligado el país de los acreedores á intervenir en favor de los tenedores de bonos extranjeros? A esta cuestión sólo una respuesta me parece posible, á saber: desde el momento en que todos los medios legales y ordinarios de obtener justicia hayan quedado agotados.

(1) Véase la carta de Mr. Holland al señor Carlos Calvo en DRAGO, *La República Argentina y el caso de Venezuela.*

He aquí por qué los acreedores están obligados á acudir á los tribunales competentes y sólo en los casos de denegación de justicia flagrante ó disimulada tienen derecho á pedir la protección de su gobierno. En principio, esa protección no debería degenerar nunca en una intervención con fuerza armada y jamás una intervención de esa especie debería comprometer la paz en las relaciones internacionales.

Los acreedores de estados extranjeros ó tenedores de bonos extranjeros no tienen el menor derecho á hacerse reemplazar por el estado ó á forzarlo á que proteja sus intereses particulares, á riesgo de comprometer los intereses legales de su país. He aquí por qué el emprender operaciones militares para proteger á los tenedores de obligaciones extranjeras, podría ser no solamente una falta sino también un crimen.

III

El examen de las causas que, hasta ahora, han dado lugar generalmente á las reclamaciones presentadas á los gobiernos débiles, prueba que esas causas no deberían normalmente terminar en vías de hecho, en bloqueos pacíficos, en bombardeos de ciudades y puertos ni en operaciones militares propiamente dichas.

Esta conclusión no suprime, sin embargo, de ninguna manera, el derecho y el deber de los gobiernos de proteger los derechos é intereses legítimos de sus súbditos. Ese es el punto culminante de toda mi argumentación. Pero entonces surge naturalmente la cuestión: ¿cómo pueden los gobiernos extranjeros convencerse de la legitimidad de las reclamaciones? ¿qué me-

dios tienen para obtener esa convicción? ¿qué modo de procedimiento han adoptado para poder intervenir con conciencia bien tranquila en los conflictos entre sus súbditos y los países extranjeros?

Todos los que conocen la práctica, convendrán conmigo en que el examen previo de las reclamaciones presentadas á los gobiernos, apenas existe ó sólo es muy superficial y ligero Esto es casi inevitable.

Los súbditos de un país europeo que se creen lesionados en sus derechos é intereses de parte de un país extranjero, dirigen sus requisitorias al ministro de relaciones exteriores. Admitamos que esos ministros, cumplan concienzudamente con su deber en casos semejantes y exijan de los que reclaman, todos los documentos y pruebas necesarias á fin de poder formarse un juicio imparcial. Admitamos que los ministerios estén organizados de una manera perfecta y que funcionarios muy inte-

ligentes sean los encargados del examen previo de las reclamaciones.

Aun así, jamás un ministerio de relaciones exteriores podría reemplazar la jurisdicción de un tribunal, jamás los funcionarios de semejante administración podrían substituirse á los jueces y jamás el modo de procedimiento de un ministerio de relaciones exteriores daría las mismas garantías á la justicia y al triunfo del derecho que el procedimiento seguido ante un tribunal de justicia que estuviera á la altura de su misión.

En estas condiciones, el examen previo de las reclamaciones en los ministerios de relaciones exteriores, tiene que ser, por la fuerza de las cosas, insuficiente y superficial.

Es, sin embargo, en virtud de las resoluciones tomadas por esas administraciones, después de ese examen insuficiente de pruebas, que las reclamaciones se presen-

tan á los gobiernos; es sobre la base de conclusiones evidentemente superficiales que se pone en movimiento á los agentes diplomáticos y que las fuerzas de tierra y las flotas militares se encargan de sostener por la fuerza brutal las reclamaciones ó las protestas.

Es imposible considerar que semejante estado de cosas sea normal y digno de los estados civilizados que desean hacer triunfar el derecho y la justicia, y no la arbitrariedad y la violencia. En las condiciones actuales es inevitable que se hagan valer reclamaciones no justificadas é injustas respecto de estados débiles é incapaces de resistir la fuerza con la fuerza. Al mismo tiempo es absolutamente evidente que el apoyo armado que se presta á tales reclamaciones subleva la conciencia de las naciones en perjuicio de las cuales se produce semejante triunfo de la violencia y la irritante injusticia.

He ahí por qué la « tesis Drago » ha tenido en América una prolongada repercusión de gratitud.

IV

Las consideraciones expuestas tienen probablemente el mérito de demostrar la insuficiencia y la injusticia en la manera de proceder respecto de las reclamaciones que se proponen al presente. La diplomacia se pone muchas veces al servicio de intereses materiales que pueden ser muy considerables, pero que están evidentemente en abierta oposición con los principios fundamentales del derecho y de la justicia.

En estas circunstancias se pregunta: ¿ cómo mejorar este estado de cosas ? ¿ cuál es el procedimiento que los estados del

mundo civilizado deben adoptar para la defensa de las reclamaciones de sus súbditos? ¿cuáles son los medios justos y prácticos capaces de asegurar la protección del estado únicamente para las reclamaciones substanciales y bien demostradas?

Todos los medios de que disponen los gobiernos para la defensa de los intereses legítimos de sus súbditos, en cuanto á sus reclamaciones respecto de estados extranjeros, pueden ser clasificados en tres categorías:

1° La vía diplomática;

2° Las vías de hecho, y

3° Las vías de procedimientos jurídicos.

La *vía diplomática* es la primera y más simple á fin de someter al estado deudor las protestas ó reclamaciones que un gobierno encuentra justas y dignas de su alta protección. Si las negociaciones diplomáticas terminan por un arreglo amigable, después del examen común de las reclamaciones y

por concesiones recíprocas, los diplomáticos habrán cumplido su misión manteniendo la paz y la concordia entre sus respectivos gobiernos y apartando el empleo de la fuerza. Pero, si las negociaciones diplomáticas concluyen por la ruptura entre naciones ó por represalias y violencias, la diplomacia habrá faltado á su misión y puesto al servicio de reclamaciones dudosas y mal fundadas el honor y la dignidad de las naciones. Al proteger reclamaciones obscuras é injustas, los gobiernos comprometen voluntariamente su honor y la paz del mundo. La imposibilidad en que está la diplomacia de verificar la justicia de las reclamaciones, explica por qué sobre cien reclamos que ella ampara, tal vez únicamente diez son bastante razonables para merecer protección.

Las *vías de hecho,* como las represalias, el bombardeo y el bloqueo pacífico, son ordinariamente la etapa inevitable después del

fracaso comprobado de las negociaciones diplomáticas. Si éstas carecen con frecuencia de una base sólida para la defensa de las reclamaciones injustas, resulta que las vías de hecho que las siguen son aún más injustas é irritantes. El vínculo natural que existe entre las relaciones diplomáticas y la acción de las fuerzas de tierra ó navales de las potencias, llega á un resultado que verdaderamente indigna: no sólo los representantes diplomáticos, sino también las fuerzas armadas de los estados se ponen al servicio de las reclamaciones de particulares, que muchas veces no han podido probar la justicia de sus exigencias y la honradez de sus acciones y de su conducta.

Ese sentimiento de justa protesta y de indignación se acrecienta en proporción enorme, cuando se recuerda que casi nunca esas vías de hecho son usadas contra las naciones poderosas sino exclusivamente contra las naciones débiles y pequeñas! Es

la política la que dirige en estos casos la acción de los gobiernos, y nadie pretenderá que las reclamaciones inspiradas en motivos políticos y protegidas por la fuerza armada, sean siempre justas y bien fundadas. La política es mala consejera del derecho y de la justicia.

Bajo ese mismo punto de vista me parece difícil compartir por entero la opinión del gobierno de la República Argentina relativamente á la eficacia de la doctrina Monroe como un escudo contra los abusos de fuerza que las potencias europeas, so pretexto de reclamaciones, se han permitido respecto de las naciones americanas. Esa doctrina es un recurso de la política militante de los Estados Unidos de América, que, en circunstancias dadas, podría efectivamente proteger á las naciones débiles del continente americano contra los abusos de fuerza de parte de las potencias europeas. El gobierno de Washington podría

aprovechar de esa doctrina para paralizar la intervención de las potencias europeas en los asuntos interiores de los estados americanos. Sabrá, si es necesario, prevenir toda ocupación europea en el continente americano y hacer cesar los bloqueos pacíficos ó las represalias emprendidas por naciones europeas con pretexto de reclamaciones no satisfechas.

Sin embargo, esa misma doctrina de Monroe podría convertirse, en manos del gobierno de Washington, en una arma formidable para la opresión de las pequeñas naciones del centro y del sud de aquel continente. En ese caso, esa doctrina cambiaría absolutamente su carácter de escudo protector y se convertiría en una arma cortante é implacable contra la independencia nacional de los pequeños estados americanos. La historia de la nueva república de Panamá podría servir como un « Mane, Thecel, Phares » clásico...

En vista de estas consideraciones, me parece bien arriesgado, para la existencia de los pequeños estados americanos, el desear que la doctrina Monroe fuera reconocida como el mejor remedio contra los abusos de fuerza de parte de las grandes potencias europeas.

Estas reservas respecto de la « tesis Drago » son indicadas por la evolución de la doctrina Monroe bajo la égida poderosa del gobierno de los Estados Unidos de América. Pero, no disminuyen de ninguna manera la importancia del paso dado por el gobierno argentino en diciembre de 1902. Por su famosa nota diplomática, ha merecido, con razón, el reconocimiento sincero de todos los campeones del derecho y de la justicia en el dominio de las relaciones entre naciones. Solamente, no disimulo mi temor de que la dominación en América de la doctrina de Monroe acabe necesariamente en la creación de un nuevo *derecho*

internacional americano. ¿Será *sudamericano?* ¿*chi lo sa?*

Tal vez la experiencia demuestre que esa doctrina es un arma de dos filos...

Si la vía diplomática para arreglar la cuestión de las reclamaciones es muy frecuentemente fortuita y poco segura; si las vías de hecho son generalmente arbitrarias é injustas y no se las emplea sino contra las naciones pequeñas é impotentes, no queda sino la *vía jurídica* como único procedimiento á seguir en los casos en que la intervención de un gobierno sea solicitada para la defensa de los derechos é intereses legítimos de sus súbditos en el dominio de las relaciones internacionales.

Es absolutamente necesario que los estados adopten como regla general que toda reclamación debe tener tras sí la autoridad de la cosa juzgada. La intervención del estado por vía diplomática debería producirse solamente en los casos en que la parte re-

clamante pudiera apoyar su demanda en la sentencia de un tribunal competente.

El caso de denegación de justicia, formalmente comprobado, sería el único que podría provocar la intervención inmediata por vía diplomática y hacer aprobar el empleo de las vías de hecho, tanto respecto de las grandes potencias como de los pequeños estados.

Por tanto, los súbditos de un estado extranjero que tienen quejas contra el gobierno territorial, están obligados á dirigirse á los tribunales competentes del país, sometiéndose á las leyes y reglamentos en vigor. Podría ocurrir el caso de que un estado fuera demandado en casos excepcionales, ante un tribunal extranjero, y, entonces, la autoridad de la cosa juzgada daría base sólida al gobierno interesado cuya protección fuera solicitada.

En fin — *last not least* — si la autoridad de la cosa juzgada no es reconocida en to-

dos sus alcances, si hay denegación de justicia flagrante y si el conflicto entre los estados en litigio arriesga tomar un aspecto peligroso para la paz, hay siempre, y en todos los casos, una corte de justicia cuya autoridad é integridad están por encima de todas las dudas posibles:

La *Corte permanente de arbitraje de La Haya.*

Ante esa corte debieran llevarse en el futuro todas las reclamaciones, sin la menor excepción, que hubieran dado lugar á conflictos serios entre los gobiernos. El recurso á la jurisdicción de ese tribunal de arbitraje hará imposible el empleo de las represalias, de los bloqueos pacíficos ó los bombardeos, en tiempo de paz, de las riberas del estado deudor. La corte permanente de arbitraje de La Haya garantizará en el porvenir el triunfo del derecho y la justicia, en las mismas condiciones para las naciones débiles y

para las fuertes, para las pequeñas potencias lo mismo que para las grandes.

¡Que puedan todas las naciones del mundo civilizado encontrar siempre el camino de La Haya! ¡Que puedan penetrarse de la convicción inquebrantable de que ese camino es seguramente el mejor para garantizar la concordia y la paz entre las naciones del mundo entero!

F. DE MARTENS,

Miembro del Instituto de Francia,
Miembro de la corte permanente de La Haya.

San Petersburgo, agosto de 1904.

VII

La política inglesa

CIRCULAR DE LORD PALMERSTON

La política seguida por Inglaterra la estableció en 1848 Lord Palmerston en los términos de la circular que traducimos á continuación, dirigida á los agentes diplomáticos de Inglaterra en el extranjero. Dicha circular, contrariamente á lo opinado por algunos autores franceses que no la han tenido á la vista ó que la citan de una manera incompleta, lejos de contestar la legitimidad del cobro compulsivo de deudas entre naciones, establece en términos muy claros y asertivos el derecho á la coerción, si bien en algunos casos puede no convenir emplearla, por razones prácticas y puramente privativas de la nación acreedora, que en nada afecten la legitimidad de tal recurso. La doctrina de Palmerston ha sido confirmda expresamente por Lord Salisbury en 1880 y 1888.

La circular dice así :

« El gobierno de Su Majestad ha tenido frecuentes ocasiones de ordenar á los representantes de Su Majestad en diversos países extranjeros, que hagan gestiones serias y amistosas, pero no autoritarias en defensa de los reclamos no satisfechos de súbditos británicos tenedores de bonos públicos y de garantías pecuniarias de aquellos estados.

« Como parece que existe alguna mala inteligencia en esos estados, respecto al justo derecho del gobierno de Su Majestad, á intervenir de una manera autoritaria si así creyera conveniente hacerlo, en defensa de esos reclamos, debo informar á usted, en su carácter de representante de Su Majestad en uno de los países contra los cuales hay súbditos británicos que tienen esa clase de reclamaciones, que es para el gobierno británico una cuestión enteramente

discrecional y de ninguna manera una cuestión de derecho internacional, la de saber si ha de convertir ó no el asunto en materia de negociaciones diplomáticas.

« Si la protección de los tenedores de bonos extranjeros se considera solamente á la luz del derecho internacional, no puede haber duda del perfecto derecho que asiste á los gobiernos de los diferentes países, para avocarse como asunto susceptible de negociaciones diplomáticas cualquier queja bien fundada que tengan sus súbditos contra el gobierno de otro país ó cualquier agravio que los referidos súbditos hayan sufrido de parte de un gobierno extranjero: y si el gobierno de una nación está en el derecho de exigir reparaciones en beneficio de cualquiera de sus súbditos, individualmente considerado, que tenga una reclamación justa y no satisfecha contra el gobierno de otro país, el derecho de exigir esa reparación no puede considerar-

se disminuído sólo porque la magnitud del daño se acreciente, y porque, en vez de tratarse de la exigencia individual de una suma relativamente pequeña, haya un gran número de personas á quienes se deba una cantidad considerable.

« Es, por consiguiente, simple cuestión discrecional para el gobierno británico la de saber si ha de tratar ó no el asunto por la vía diplomática, y la resolución afirmativa ó negativa tiene que basarse en consideraciones puramente británicas y domésticas.

« Hasta ahora los gobiernos sucesivos de la Gran Bretaña han creído que no es de desear que los súbditos británicos inviertan su capital en empréstitos á gobiernos extranjeros en vez de emplearlo en empresas provechosas dentro de su patria; y con el objeto de no estimular los empréstitos aventurados á gobiernos extranjeros, que pueden no hallarse en aptitud de pa-

gar el interés estipulado ó no querer hacerlo, el gobierno británico ha pensado, hasta el presente, que la mejor política es abstenerse de tratar como cuestiones internacionales las quejas de súbditos británicos contra gobiernos extranjeros que no han hecho frente á sus compromisos.

« Porque el gobierno británico ha pensado que las pérdidas de los hombres imprudentes que han puesto una confianza equivocada en la buena fe de los gobiernos extranjeros, servirá de saludable advertencia para otros y contribuirá á que se negocie menos empréstitos extranjeros en la Gran Bretaña, á no ser con gobiernos de reconocida buena fe y de averiguada solvencia. Puede suceder, sin embargo, que la pérdida ocasionada á súbditos británicos por la falta de pago de los intereses de empréstitos contratados por ellos con gobiernos extranjeros, sea tan grande, que se considere que representa para la nación el pago de

un precio muy alto por la mencionada advertencia, y en tal situación ocurrirá tal vez que el gobierno británico se vea obligado á considerar que es de su deber tratar estos asuntos por la vía de las negociaciones diplomáticas » (1).

(1) La circular está transcrita en extenso en WALKER, *The science of international law*, páginas 153 y 154; HALL, página 281, nota; PHILLIMORE, tomo II, § V. Poco tiempo antes, dice Hall, Lord Palmerston, en respuesta á una interpelación en la cámara de los comunes declaraba que en ciertas circunstancias debía usarse de la fuerza para el cobro de empréstitos extranjeros. (*A treatise on International law*, página 285.)

VIII

De Alejandro Hamilton

(Federalista, nº LXXXI)

...« Aunque parezca una digresión del asunto inmediato de este artículo, aprovecharé la ocasión para mencionar aquí una suposición que ha suscitado alguna alarma con motivos infundados. Se ha sugerido que la transferencia de las obligaciones públicas *(securities)* de un estado á los ciudadanos de otro los habilita para demandar á ese estado ante las cortes federales por el monto de esas obligaciones: sugestión que las siguientes consideraciones mostrarán que carece de fundamento.

Es inherente á la naturaleza de la sobe-

ranía el no poder ser arrastrada á pleito por individuos particulares, *sin su contimiento.* Es este el sentimiento general y la práctica común de la humanidad y esa excepción, como uno de los atributos de la soberanía, es disfrutada hoy por el gobierno de todos los estados de la Unión. A menos, pues, que se renuncie á esa inmunidad en el plan de la convención, los estados continuarán conservándola y el peligro apuntado será puramente imaginario. Las circunstancias que son necesarias para producir la enajenación de la soberanía de un estado fueron discutidas al considerar el artículo relativo á los impuestos y no hay para qué repetir aquella discusión. Recurriendo á los principios allí establecidos nos convenceremos de que no hay razón para sostener que los gobiernos de estado, por la adopción de este plan, quedarían despojados del privilegio de pagar sus propias deudas, á su manera, libres de toda

coerción, que no sea la que fluye de las obligaciones de buena fe. Los contratos entre una nación y los particulares sólo vinculan la conciencia del soberano y no tienen pretensiones de fuerza compulsiva. No confieren derecho alguno, de acción independiente de la voluntad soberana. ¿Con qué propósito se autorizarían pleitos contra estados por las deudas que éstos tengan? ¿Cómo podrían ejecutarse los cobros? Es evidente que ello no podría hacerse sin declarar la guerra al estado contratante y el atribuir á los tribunales federales, por mera implicancia, y destruyendo un derecho preexistente de los gobiernos de estado una facultad que llevara á tal consecuencia, sería á la vez violento é insostenible.»

IX

Opiniones de don Carlos Calvo

. . . .

« Como la cuestión de principio ó de derecho que implican los asuntos de indemnizaciones pecuniarias se refiere al examen de los deberes mutuos de los Estados, que es materia del libro XV (véase el libro XV, *Deberes mutuos de los Estados,* § un gobierno no es responsable *de los perjuicios que las facciones causan á los extranjeros)* nos contentaremos con hacer notar aquí que en derecho internacional estricto el cobro de créditos y la prosecución de reclamaciones privadas no justifican *de plano* la intervención armada de los gobiernos, y, como

los Estados europeos siguen invariablemente esta regla en sus relaciones recíprocas, no hay motivo para que no se la impongan también en sus relaciones con las naciones del Nuevo Mundo » (1).

. . . .

« Está averiguado que el fin que se proponían los signatarios de la convención de Londres, era la substitución de una monarquía al régimen republicano de Méjico; y es porque tal era el verdadero móvil de su conducta que dieron por base á su intervención demandas de indemnización que reposaban sobre hechos netamente definidos, es verdad, pero no controlados, y que formularon reclamaciones pecuniarias sin haber examinado previamente hasta qué punto la responsabilidad directa del gobierno mejicano podía estar comprometida y sin haberse dado bien cuenta del

(1) Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, tomo 1º, página 351.

monto y de la legitimidad de los créditos reclamados. Si, en principio, es difícil admitir que los gobiernos tengan fundamento para acordar el apoyo de su autoridad y de una intervención directa á aquellos de sus nacionales que consientan libremente en prestar su dinero á gobiernos extranjeros, á lo menos la razón y la equidad exigen, cuando se producen tales ingerencias en los contratos privados, que se cumplan con pleno conocimiento de causa y no con la ligereza y la falta de mesura que tenemos que señalar en la intervención euroropea en Méjico » (1).

París, julio 4 de 1903.

Señor doctor Luis M. Drago.

Estimado señor:

He tenido el honor de recibir la benévola carta de usted fecha 1° de junio pró-

(1) Calvo, *op. cit.*, tomo 1°, § 197, pág. 340.

ximo pasado, y mucho le agradezco los conceptos que en ella se sirve expresarme con motivo de la dirección dada á la publicación de la nota sobre la doctrina de Monroe.

Si algún mérito puedo reivindicar es el de haber contribuído á poner de relieve la personalidad de usted que es hoy de notoriedad mundial.

Ahora y siempre, á título oficial ú oficioso, estoy á las órdenes de usted y me consideraré dichoso si mi decidida cooperación puede serle de alguna utilidad.

Acompaño á usted por correo aparte *The Quarterly Review,* que contiene un artículo de Mr. Holland tratando de la cuestión de Venezuela.

Me es muy grato saludar á usted y reiterarle las seguridades de mi consideración.

CARLOS CALVO.

X

L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla (1902-1903)

(LA NOTE ARGENTINE)

(De la *Revue générale de droit international public*)

. . . .

La République Argentine chercha à faire prévaloir une conception différente. Le 29 décembre 1902, son ministre des affaires étrangères, M. Luis M. Drago, chargeait son agent à Washington de faire connaître au cabinet auprès duquel il était accrédité les vues argentines touchant le conflit vénézuélien. Il examinait la question du « recouvrement compulsif de la dette publique » d'un État exécuté par un autre État dont les sujets ont souscrit cette det-

te. Il exposait que ce recouvrement *manu militari* en amenant la subordination d'un gouvernement américain était en contradiction avec la doctrine de Monroe à laquelle la République Argentine avait déjà adhéré. Il observait que l'intervention financière pouvait fournir le moyen de donner satisfaction à certaines ambitions d'expansion territoriale visant l'Amérique du Sud. C'est en raison de ce danger qu'il voyait dans la prohibition de toute action coercitive contre un état américain qui néglige le service de sa dette une conséquence de la doctrine de Monroe.

La réponse américaine, que M. Hay formula seulement le 17 février 1903 (1), ne fut pas telle que pouvait l'espérer la République Argentine. « Sans exprimer d'as-

(1) Nous ignorons d'ailleurs la date à laquelle la note argentine avait été remise au Cabinet de Washington. — Voir le texte de la réponse américaine dans Drago, *La República Argentina y el caso de Venezuela*, p. 11-12.

sentiment ni de dissentiment à l'égard des doctrines habilement exposées » dans la note argentine, M. Hay se bornait à se référer aux récents messages du président. Il rappelait le passage du message du 3 décembre 1901 que nous avons cité, comme aussi le message du 2 décembre 1902 disant qu'une nation américaine « pourvu qu'elle maintienne l'ordre intérieur et remplisse ses justes obligations envers les étrangers... n'a rien à craindre d'interventions venues du dehors ». Il terminait en déclarant que les États-Unis verraient toujours avec satisfaction le recours à l'arbitrage pour les diverses réclamations pécuniaires formulées contre un état. Quoiqu'en ait pu dire le président argentin (1), ce n'était pas là une adhésion aux doctrines de M. Drago. Le gouvernement américain se refusait à tenir pour contraire à la doc-

(1) Dans son message d'ouverture du congrès, 4 mai 1903. (Drago, *op. cit.*, p. 15.)

trine de Monroe l'action d'un état visant à contraindre un état sud-américain au payement de sa dette.

Et cependant, la thèse argentine paraît bien être dans la logique du principe monroïste (1). L'essence de celui-ci consiste dans l'exclusion de tout pouvoir politique européen sur le sol américain, réserve faite des possessions déjà existantes. Cela s'est traduit par l'interdiction des acquisitions territoriales nouvelles, par conquête ou cession. Mais l'établissement par un état de sa pleine souveraineté sur un territoire n'est plus le seul mode d'extension politique. La pratique en a imaginé de plus dissimulés qui ne sont guère moins efficaces.

(1) On pourrait même dire que, considérée à ce point de vue, elle ne va pas assez loin. Elle interdit l'action coercitive au profit des souscripteurs d'un emprunt d'état américain; elle devrait l'interdire aussi pour les réclamations pour dommages aux biens ou aux personnes. Au point de vue de la doctrine de Monroe les raisons de décider dans ces divers cas sont les mêmes.

Il est aujourd'hui des états qui nominalement conservent leur existence distincte, des provinces qui nominalement se rattachent à un état déterminé, et qui, cependant, sont plus ou moins englobés dans l'action politique d'un autre état. L'application de ce procédé à un état américain ne saurait se concilier avec la doctrine de Monroe.

Si l'on permet à un état européen d'occuper « temporairement ou provisoirement » un point d'une république sud-américaine qui ne paye pas sa dette et de saisir ses douanes, la doctrine de Monroe sera compromise, parce que l'indépendance de cette république ne sera plus qu'un mot. « Temporaire » et « provisoire », fait remarquer un très intéressant article de la *North American Review,* sont précisément les termes souples que l'Angleterre applique à l'occupation de l'Égypte. Celle-ci a l'apparence d'un gouvernement autonome

et l'empire britannique ne l'a pas annexée matériellement, mais le gouvernement de ce pays a passé, en fait, entre les mains de l'Angleterre. Pareil résultat se produirait si la majeure partie des ressources des républiques sud-américaines était confisquée sous forme de saisie des douanes par des états européens (1). La doctrine de Monroe, à moins de perdre toute valeur pratique, doit s'opposer à ces acquisitions indirectes comme aux acquisitions directes.

(1) A Jeffersonian Democrat, *The Venezuela affair and the Monroe doctrine,* dans *The North American Review,* mars 1903, p. 330-331. Dans le même sens. Voir *Harper's Weekly* de New-York, du 28 mais 1903, cité dans Drago, *op. cit.*, p. 244 ; *The Jackson Press,* dans Drago, *op. cit.*, p. 259 ; *The Record,* de Philadelphie, dans Drago, *op. cit.*, p. 293 ; *The Republican,* d'Orégon, dans Drago, *op. cit.*, p. 274. L'article de la *North American Review* fait valoir, en outre, qu'à défaut de cette interprétation la doctrine de Monroe ne serait qu'un principe égoïste pour les États-Unis ; elle ne profiterait pas aux républiques sud-américaines qui s'en désintéresseraient et qui, privées de leurs ressources aspireraient, dès lors, à être annexées par l'Allemagne ou l'Angleterre.

Cela est si vrai que le gouvernement américain a senti le besoin de faire une allusion à ces procédés détournés et nouveaux pour dire qu'il ne les tolérait point. Dans son discours de Chicago du 2 avril 1903, le président Roosevelt a déclaré que les États-Unis ne permettaient pas que les grandes puissances militaires d'outre-mer pussent s'emparer du territoire des républiques sud-américaines ou acquérir quelque contrôle *(control)* sur elles (1).

Ces dernières paroles paraissaient faire une concession à la thèse argentine (2). Cependant les États-Unis ne s'y ralliaient pas nettement et leur réponse officielle avait été, nous l'avons vu, évasive. Cela venait toujours de ce que les États-Unis répugnent encore à accepter la responsa-

(1) Drago, *op. cit.*, p. 114.

(2) Cela fut remarqué dans une lettre de M. García Mérou, ministre argentin à Washington, à M. Drago. (Drago, *op. cit.*, p. 200.)

bilité des incorrections ou des injustices commises par les républiques sœurs à l'encontre des autres états. Or, la thèse argentine ne pourrait être par eux admise qu'en assumant cette responsabilité (1) : ils ne peuvent prétendre empêcher un état étranger de poursuivre par ses moyens propres la satisfaction qui lui est due à l'encontre d'une république américaine négligente de ses devoirs que s'ils assument eux-mêmes la charge de faire obtenir cette satisfaction.

La note argentine ne se bornait pas à critiquer au nom de la doctrine de Monroe

(1) Le duc de Devonshire paraît apercevoir le lien qui existe entre les deux idées quand il dit, le 17 février 1903, à la Chambre des lords, d'une part, que les États-Unis n'ont accepté aucune responsabilité pour les républiques sud-américaines, et que, d'autre part, si la doctrine de Monroe empêchait de poursuivre par la force des réclamations contre ces républiques, elle deviendrait un objet d'aversion pour toute nation civilisée (*Parliamentary Debates*, t. I, p. 25-26).

l'emploi de la force pour contraindre un état à reprendre le service de sa dette, elle disait aussi que ce procédé était contraire aux principes du droit des gens. L'affaire du Vénézuéla lui était l'occasion de formuler cette thèse. Sans doute, nous l'avons vu, les trois puissances avaient mis en première ligne leurs réclamations pour dommages injustement causés aux personnes ; mais elles n'avaient pas non plus négligé les intérêts de leurs nationaux souscripteurs d'emprunts vénézuéliens, et c'était ce côté de l'affaire qui, semble-t-il, avait le plus influé sur les déterminations de l'Allemagne : ce souci avait abouti à faire insérer dans les trois protocoles une disposition portant que le Vénézuéla ferait un nouveau règlement de sa dette extérieure qui lui assurerait des garanties. Ainsi, les trois puissances avaient pris la défense de leurs nationaux porteurs de titres vénézuéliens, et des moyens violents avaient

été employés pour leur faire obtenir satisfaction. Sans doute, on pouvait dire que ces moyens violents n'avaient pas été uniquement employés dans ce but, puisque les trois puissances faisaient valoir d'autres griefs. Il n'en restait pas moins qu'elles avaient pris fait et cause pour les porteurs de titres vénézuéliens, qu'elles avaient agi à leur profit, et la question surgissait de savoir si ce procédé était licite.

La note argentine ne le pensait pas. Elle estimait que le « recouvrement compulsif de la dette publique » d'un état n'était pas justifié. En ce sens, elle faisait remarquer tout d'abord que le capitaliste qui prête à un état tient compte de la solvabilité de celui-ci, des risques qu'il court de n'être pas payé et qu'il détermine, en conséquence de ces éléments, les avantages qu'il doit exiger. Ce capitaliste sait qu'il a traité avec une « entité souveraine », qui, comme telle, ne peut être con-

trainte au payement. En vertu de sa souveraineté, l'état est seul compétent pour reconnaître et liquider sa dette : cette compétence exclusive appartient également à tous les états, même aux plus faibles qui, autrement, seraient exposés à disparaître.

L'état doit aussi déterminer seul l'époque et le mode du payement « dans lequel il est, pour le moins, aussi intéressé que le créancier lui-même, parce qu'il y va du crédit et de l'honneur de tout un peuple » (1).

Sur cette doctrine générale, M. Hay, dans sa réponse du 17 février 1903, ne se prononça pas ; mais elle donna lieu à une large enquête doctrinale qu'il est intéres-

(1) La note disait encore : « Ce n'est, en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire. C'est tout simplement la protection due à la dignité de l'entité publique internationale qui ne peut être entraînée ainsi à la guerre, au préjudice des nobles fins qui déterminent l'existence et la liberté des nations. »

sant de consulter (1). M. Calvo, ministre plénipotentiaire de la République Argentine à Paris et jurisconsulte réputé (2), communiqua la note argentine à un certain nombre de ses collègues de l'Institut de droit international, leur demandant leur sentiment sur la thèse de droit qu'elle formulait. Il reçut à ce propros d'assez nombreuses réponses (3). Alors que MM. de Bar et Asser taisaient leur opinion en

(1) Sur cette question envisagée en général, on peut consulter Politis, *Les emprunts d'État en droit international*. Paris, 1894, p. 217 et suiv.

(2) M. Calvo est partisan de la thèse argentine. Voir son ouvrage, *Le droit international théorique et pratique*, 4e édit., Paris, 1887, t. I, p. 351.

(3) Elles sont rapportées avec la circulaire de M. Calvo dans Drago, *op. cit.*, p. 19-53. On en trouvera la traduction dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1903, p. 597 et suiv. — Observons d'ailleurs que plusieurs internationalistes des plus réputés, notamment dans la doctrine française, n'ont pas été consultés ou n'ont pas donné d'avis. Il est inutile d'insister sur les nons, qui reviennent forcément à la mémoire quand on parcourt la liste de ceux qui donnèrent une réponse.

tant que membres de la Cour de la Haye, on voyait M. Francis Charmes déclarer qu'une solution absolue sur le caractère licite de l'emploi de la force dans notre hypothèse n'était pas possible et dire qu'on devait tenir compte de la fidélité ordinaire de cet état à ses engagements. M. Fiore était à peu près du même avis. M. Holland, estimant que la question n'était pas tranchée par le droit international, adhérait à une opinion, peu nette, de lord Salisbury. M. Lehr admettait l'emploi de la contrainte contre l'état mauvais payeur, mais à condition qu'un jugement arbitral fût intervenu au préalable. M. Westlake, tout en pensant que le service de la dette extérieure ne vaut pas la peine qu'une puissance étrangère s'en mêle, présentait une solide critique de la note argentine. A cette dernière, au contraire, apportaient leur adhésion, soit purement et simplement, soit avec des restrictions, parfois en invo-

quant des raisons doctrinales ou des précédents, MM. Frédéric Passy, Moynier, Torrès Campos, Weiss, Féraud-Giraud, d'Olivecrona et Brusa. La même question était agitée dans la presse et au sein des assemblées politiques des pays intéressés.

Les « pacifistes » soutenaient volontiers que l'emploi de la violence contre l'état mauvais payeur ne saurait être licite et qu'il fallait recourir non aux armes, mais à l'arbitrage (1). C'était là sentiment fort louable. Mais sera-t-on bien avancé si l'état débiteur repousse les propositions d'arbitrage — comme avait fait le Vénézuéla à l'égard de l'Allemagne — ou s'il n'exécute pas la sentence rendue ? L'arbitrage ne suffit pas toujours et malgré lui la question subsiste de savoir si une action coercitive pour contraindre un état à assurer le service de sa dette est licite (2).

(1) MM. Frédéric Passy et Weiss.

(2) M. Westlake disait fort bien : « Si l'on permet-

Les hommes d'état et les jurisconsultes qui se rangèrent à l'opinion négative invoquèrent des motifs divers. Tout d'abord, on fit valoir que l'état débiteur est souverain et indépendant : à ce titre il est seul compétent pour liquider sa dette et déterminer le mode et l'époque du payement de celle-ci. Cette raison était présentée, nous l'avons vu, par la note argentine (1). M. Westlake en a donné une réfutation qui nous paraît tout à fait péremptoire. Il a fait remarquer que cette considération équivaudrait à dire que la guerre, qui est un moyen coercitif entre nations, n'est jamais juste. Or, c'est là une opinion purement utopique qui n'a rien de comun avec

tait à un État de régler ses comptes par le moyen d'un arbitrage, sans autres conséquences que celles qu'il lui donnerait volontairement, ne serait-ce vraiment pas mettre les États dans la situation du Marquis qui règle ses comptes avec M. Jourdain dans le *Bourgeois gentilhomme* de Molière ? »

(1) Et aussi par M. Féraud-Giraud.

la réalité des rapports internationaux. D'autre part, il a très bien dit que « la souveraineté n'est pas une forme morale d'origine naturelle qui, une fois introduite, élève les hommes à un niveau auquel il n'y a plus besoin d'une contrainte quelconque pour restreindre leurs convictions et leurs violences ». La souveraineté n'est qu'un fait historique, expression d'une certaine organisation des sociétés humaines. Rien n'empêche qu'une souveraineté soit restreinte par une autre quand celle-ci agit en conformité avec un principe juridique.

D'autres motifs ont été invoqués par les tenants de l'opinion argentine. Ils ont cherché à préciser leur doctrine en disant que, pour qu'un état puisse prendre en main la défense de ses nationaux souscripteurs d'emprunts publics étrangers, il faut que ces emprunts aient donné lieu à un traité auquel cet état a été par-

tie (1). Autrement, dit-on, la réclamation du créancier non payé est purement privée, l'État doit y rester étranger. Les trois puissances n'avaint pas le droit d'agir militairement contre le Vénézuéla au profit de leurs nationaux créanciers de cet état en vertu de contrats. La France aurait pu, au contraire, le faire pour les créances de ses nationaux qui avaient fait l'objet d'un règlement diplomatique. Celui-ci aurait donc opéré une sorte de novation investissant la créance d'une qualité nouvelle.

. . . .

JULES BASDEVANT,

Chargé des cours de droit international
public à la faculté
de droit de l'université de Rennes.

(1) A Jeffersonian Democrat, *The Venezuela affair and the Monroe doctrine*, dans *The North American Review*, 1903, t. I, p. 328-329.

XI

Los Estados Unidos y la nota argentina

« Departament of State, Washington,
March, 22 1906.

« *To the Committee on Programme for the Third International Conference of the American Republics.*

« Gentlemen :

« You will recall that the Conference in Mexico adopted a protocol of adherence to the conventions of The Hague and in the third Article of that protocol conferred upon the Governments of the United States of America and the United States of Me-

xico authority to negotiate with the other signatory Powers to the Convention for the peaceful adjustment of international differences, for the adherence thereto of the American nations so requesting and not then signatory to the said Convention.

« At different times since the Mexican Conference the United States has endeavored to secure the admission of individual States of Central and South America as additional signatories to The Hague Convention, but without avail, for the reason that no express provision was made therefor in The Hague Convention.

« In October 1904, Mr. Hay, in taking the initiative on behalf of the United States for the calling of a second conference at The Hague, made one of the subjects of his letter to all the signatory Powers, a suggestion for the consideration and adoption of a procedure by which States non-signatory to the original acts of The Hague

Conference might become adhering parties. This was further pressed upon the Powers by a note comunicated to all of them in December 1904. Accordingly, when, in October 1905, upon the close of the war between Japon and Russia, the President of the United States yielded to Russia the initiative in bringing a second Hague Conference, Russia included all the South American States in the call for the Conference, and nearly all of them have accepted the invitation.

« It is evident that by thus pressing for inclusion of, all the American States in the general agreement of the nations at The Hague, we have all of us assumed a responsibility which we must be prepared to discharge when the next Conference is convened. It appears to me that it is very desirable that the way in which that responsibility shall be discharged should be made the subject of consultation and dis-

cussion at the Rio Conference, so that the delegates of the American States may attend The Hague Conference with well considered and matured instructions.

« I have the honor therefore to propose to the Committee that there should be included in the programme for discussion at the Rio Conference a subject something as follows:

« Instructions to Delegates to the forthcoming International Conference at The Hague.

« Under this I would provide for discussing separately:

« *a)* Instructions relating to the duties of neutrals in time of war.

« *b)* Instructions relating to immunity of private property at sea in time of war.

« *c)* Instructions relating to measures for reducing the probability of war.

« And under this head I believe that if the acceptance of the principle that con-

tracts between a nation and an individual are not collectible by force concerning which subject His Excellency Dr. Drago, the distinguished Argentine Minister for Foreign Affairs, in 1902, addressed an able note to the Argentine Minister in Washington, can be secured at The Hague, a most important step will have been gained in the direction of narrowing the causes of war. For this reason I hope the Committee will deem it well to consider the inclusion of this subject with the others I have referred to.

« I have the honor to be, Gentlemen,

« Your obedient servant,

« Elihu Root ».

(TRADUCCIÓN)

Departamento de Estado, Washington, marzo 22 de 1906.

A la Comisión de Programa de la tercera conferencia internacional de las repúblicas americanas.

Señores :

Recordarán ustedes que la conferencia de Méjico adoptó un protocolo de adhesión á las convenciones de La Haya y en el artículo tercero de ese protocolo confirió á los gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos de Méjico autorización para negociar con otros poderes signatarios de la convención para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales, la adhesión á los

mismos de las naciones americanas que así lo requirieran y no hubieran firmado dicha convención.

En diferentes épocas, desde la conferencia de Méjico, los Estados Unidos han tratado de asegurar la admisión de estados individuales de Centro y Sud-América como signatarios adicionales á la Convención de La Haya, pero sin resultado, en razón de que no existía provisión expresa á ese efecto en la convención de La Haya.

En octubre de 1904, Mr. Hay, al tomar la iniciativa en nombre de los Estados Unidos para convocar una segunda conferencia en La Haya, comprendía entre los temas de la nota que dirigió á todas las potencias signatarias, una indicación para que se considerara y adoptara un procedimiento por el cual los estados no signatarios de las actas originales de la conferencia de La Haya pudieran adherirse á

ella. Esto se recomendó de nuevo á las potencias por una nota comunicada á todas ellas en diciembre de 1904. De acuerdo con esto, cuando, en octubre de 1905, al terminar la guerra entre el Japón y la Rusia, el Presidente de los Estados Unidos cedió á Rusia la iniciativa de reunir una segunda conferencia en La Haya, Rusia incluyó á todos los estados sudamericanos en la convocatoria á la conferencia y casi todos ellos han aceptado la invitación. Es evidente que al urgir de esa manera la inclusión de todos los estados americanos en el acuerdo general de las naciones en La Haya, hemos asumido todos nosotros una responsabilidad que debemos prepararnos para afrontar cuando se cite la próxima conferencia. Paréceme muy de desear que la manera en que ha de responderse á ese deber sea motivo de consulta y discusión en la conferencia de Río, de modo que los delegados de los estados americanos pue-

dan asistir á la conferencia de La Haya con instrucciones bien consideradas y maduras.

Tengo el honor, por consiguiente, de proponer á la comisión que se incluyan en el programa de discusión de la conferencia de Río, algo que sea más ó menos como esto : Instrucciones á los delegados en la próxima conferencia de La Haya. Bajo este rubro daré instrucciones para discutir separadamente :

a) Instrucciones relativas á los neutrales en tiempo de guerra;

b) Instrucciones relativas á inmunidades de la propiedad privada en el mar en tiempo de guerra;

c) Instrucciones relativas á medidas que reduzcan las probabilidades de guerra.

Y bajo este rubro creo que si la aceptación del principio de que los contratos entre una nación y un individuo no son cobrables por la fuerza, relativamente á

cuyo asunto Su Excelencia el doctor Drago, el distinguido ministro de relaciones exteriores de la República Argentina en 1902, dirigió una hábil nota al ministro argentino en Washington, si la aceptación de este principio puede asegurarse en La Haya, creo que se habrá dado un paso muy importante en el sentido de disminuir las causas de guerra. Por ello espero que la comisión incluirá este asunto con los demás á que me he referido.

Tengo el honor, señores, de ser de ustedes muy obediente servidor.

ELIHU ROOT.

XII

Programa de la conferencia de Río Janeiro

I

OFICINA INTERNACIONAL
DE LAS REPÚBLICAS AMERICANAS

I. *a)* Reorganización de la oficina internacional de las repúblicas americanas sobre una base más permanente.

b) Ampliar y mejorar el plan y eficiencia de la institución.

II. Un acuerdo afirmando la adhesión de las repúblicas americanas al principio de arbitraje para el arreglo de las cuestiones que entre ellas puedan suscitarse, expresando la esperanza que abrigan las repúblicas que toman parte en la conferen-

cia, de que la próxima conferencia, que se ha de reunir en la Haya, celebrará una Convención general de arbitraje que pueda ser aprobada y puesta en vigor por todos los países.

III. Un acuerdo recomendando á las diferentes repúblicas la prórroga por un período de cinco años del « Tratado de arbitraje sobre reclamaciones pecuniarias », celebrado entre las diferentes repúblicas en las conferencias de Méjico.

IV. Un acuerdo recomendando que la segunda conferencia de la paz de La Haya sea invitada á considerar si es admisible el uso de la fuerza para el cobro de las deudas públicas, y si es admisible, hasta qué punto.

CODIFICACIÓN DEL DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO Y PRIVADO

V. Un convenio que establezca la creación de una comisión de jurisconsultos que prepare, para someterlo á la siguiente conferencia, un proyecto de Código de derecho internacional público y privado y que asimismo determine la manera de pagar los gastos que exija la obra; recomendando especialmente á la consideración de dicha comisión de jurisconsultos los tratados celebrados en el Congreso de Montevideo en 1889 de leyes civiles, comerciales, criminales y procesales.

NATURALIZACIÓN

VI. La conveniencia de celebrar un convenio que comprenda el principio de que el ciudadano naturalizado en uno de

los países contratantes y que se radique nuevamente en su país de origen, sin la intención de regresar á aquel donde se naturalizó, sea considerado como que ha renunciado á su naturalización en dicho país, presumiéndose que existe el intento de no regresar cuando la persona naturalizada resida más de dos años en su país de origen.

DESARROLLO DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LAS REPÚBLICAS AMERICANAS.

VII. Adopción de los acuerdos que la conferencia considere conducentes á asegurar:

a) La más rápida comunicación entre las diversas naciones;

b) La celebración de tratados comerciales;

c) La mayor diseminación posible de datos estadísticos y comerciales;

d) Medidas llamadas á dar por resultado el desarrollo y ampliación de las relaciones comerciales entre las repúblicas que formen la conferencia.

LEYES ADUANERAS Y CONSULARES

VIII. Simplificación y unificación de las leyes aduaneras y consulares que se refieran á la entrada y despacho de los buques y mercancías.

PATENTES Y MARCAS DE COMERCIO

IX. Estudio de los tratados de Montevideo y Méjico que se refieren á este asunto, junto con:

a) Recomendaciones que tiendan á la uniformidad de las leyes de patentes y de procedimientos á que den lugar;

b) Creación de una oficina internacional para el registro de marcas de comercio.

POLICÍA SANITARIA Y CUARENTENAS

X. Estudio de la Convención sanitaria firmada *ad referendum* en Washington y de la que se celebró en Río de Janeiro y de aquellas recomendaciones adicionales en materia de salud pública, que más eficazmente permitan á cada una de las repúblicas ayudar á las otras á prevenir las epidemias y á reducir la mortalidad debida á enfermedades contagiosas.

FERROCARRIL PAN-AMERICANO

XI. Estudio del informe de la Comisión permanente del ferrocarril pan-americano que ha de presentarse en la conferencia, y de las recomendaciones á las diferentes re-

públicas que á él se refieran, reafirmando al mismo tiempo el interés de todas ellas en el éxito de este proyecto.

PROPIEDAD LITERARIA

XII. Estudio de los tratados de Montevideo y de Méjico que se refieren á la propiedad literaria y de la legislación acerca de la materia en las repúblicas americanas.

EJERCICIO DE LAS PROFESIONES LIBERALES

XIII. Medidas que se estimen necesarias para llevar á efecto la idea comprendida en el tratado celebrado en la segunda conferencia pan-americana con relación á esta materia.

XIV. Futuras conferencias.

ÍNDICE

